التنمية الاقتصادية

أصولها وقواعدها

د. فؤاد شبل

تقديم ومراجعة

د. رضا عبد الفتاح

الكتاب: التنمية الاقتصادية

الكاتب: د. فؤاد شبل

تقديم ومراجعة: د. رضا عبد الفتاح

الطبعة: ٢٠٢١

الناشر: وكالة الصحافة العربية (ناشرون)

٥ ش عبد المنعم سالم – الوحدة العربية – مدكور- الهرم – الجيزة
جمهورية مصر العربية
هاتف: ٣٥٨٢٥٢٩٣ – ٣٥٨٦٧٥٧٦ – ٣٥٨٦٧٥٧٥
فاكس: ٣٥٨٧٨٣٧٣

http://www. bookapa.com E-mail: info@bookapa.com

دار الكتب المصرية
فهرسة أثناء النشر

شبل، فؤاد

التنمية الاقتصادية/ د. فؤاد شبل، تقديم ومراجعة: د. رضا عبد الفتاح

– الجيزة – وكالة الصحافة العربية.

٩١ ص، ١٨*٢١ سم.

الترقيم الدولي: ٩ – ٥٤ – ٨٨٢٣ – ٩٧٧ – ٩٧٨

أ – العنوان   رقم الإيداع: ١١٠٠٧ / ٢٠٢٠

التنمية الاقتصادية
أصولها وقواعدها

وكالة الصحافة العربية
«ناشرون»

مقدمة

مؤلف هذا الكتاب د. فؤاد شبل، كان سفيرا لمصر في اندونيسيا، وفي عدد من الدول الأفرو أسيوية، وأمضي في السلك الديبلوماسي المصري أكثر من ثلاثين عاما، وله اهتمامات بالتأليف والترجمة في جوانب متعددة، كما يبين من قائمة مؤلفاته، ومنها، دراسة بعنوان "منهاج توينبي التاريخي"، "حضارة الإسلام في دراسة توينبي للتاريخ"، "مختصر دراسة التاريخ" "ترجمة لكتاب أرنولد توينبي" في أربعة أجزاء، وكتاب حكمة الصين "دراسة لمعالم الفكر الصيني منذ أقدم العصور حتى الآن" في جزءين، دراسة تحليلية للدستور السوفييتي، فضلا عن عدد من الدراسات الاقتصادية منها: "السياسات الاقتصادية الدولية"، و"دراسات في اقتصاديات القارة الإفريقية"، ومنها الكتاب الذي نقدمه اليوم وهو "التنمية الاقتصادية . . أصولها وقواعدها".

في كتاباته الاقتصادية من كتب ومقالات ينطلق د. فؤاد محمد شبل من فكرة محورها أن تقدم أي بلد وتطوره يرتبط ارتباطًا مباشرًا بالاقتصاد، لذلك تسعى حكومات الدول إلى تنمية اقتصادها من خلال إجراءات متّبعة لإحداث تغييرات كمية ونوعية في اقتصادها، وحول هذه الإجراءات تدور فصول كتابه الموجز "التنمية الاقتصادية . . أصولها وقواعدها".

والتنمية الاقتصادية كمصطلح يقصد بها معان عديدة منها:

- هي أحد فروع علم الاقتصاد، تهدف دراسته إلى تعزيز النمو الاقتصادي للدولة من خلال خطط التطوير والتنمية بهدف تحسين الحالة الاقتصادية عن طريق تطبيق مجموعة من الاستراتيجيات الاقتصادية الناجحة.
- هي مجموعة من الإجراءات التي تتبعها الدولة وصناع القرارات والسياسات من أجل تعزيز المستوى الاقتصادي داخل الدولة وتحسين المعيشة والصحة والتعليم وحال المواطنين والاستفادة من التكنولوجيا والأجهزة الإلكترونية المتطورة من خلال الاستثمار في الإمكانات والطاقات العلمية والمعرفية المتنوعة.
- تعرف التنمية الاقتصادية أيضاً بسعي الدولة لزيادة قدرتها الاقتصادية، من أجل الاستفادة من ثروات بلدها، فهي أحد المقاييس الاقتصادية المعتمدة على التكنولوجيا والتطور العلمي للانتقال من حالة اقتصادية إلى أخرى جديدة مثل: الانتقال من حالة الاقتصاد الزراعي إلى الصناعي، وهي من الوسائل المُعزّزة للنمو الاقتصادي.
- هي العملية الاقتصادية التي تصبح من خلالها الاقتصادات النامية أكثر تقدمًا، أيّ أن البلدان ذات مستويات المعيشة المتدنية تصبح من خلالها ذات مستويات أعلى، عن طريق تحسين الصحة العامة، والرفاهية، والمستوى التعليمي.

وبتعبير آخر تشمل التنمية الاقتصادية كل شيء عن تحسين مستويات المعيشة، من رفع مستويات التعليم، ومحو الأمية، ودخل العمال، والصحة العامة.

يؤكد علماء الاقتصاد وخبراء التنمية الاقتصادية ومنهم "أمارتيا سن"، الحاصل على جائزة نوبل في الاقتصاد، أن الدخل ليس هدف في حد ذاته، بل وسيلة لتحقيق هدف التنمية. لذلك لا ينبغي أن يكون هدف التنمية الاقتصادية مجرد زيادة دخل الناس، وإنما زيادة قدراتهم وحرياتهم، حيث تشمل الحريات حرية العيش بدون جوع، وأن تكون آمنًا في منزلك وأي شيء آخر يعزز الرفاهية.

ويعد الدخل وسيلة مهمة للغاية لتعزيز الحريات، ولكن أيضًا الوصول إلى البنية التحتية للصحة، والتعليم، والطاقة، من أجل السماح بخلق فرص العمل، والأمن الغذائي، والتماسك الاجتماعي. وهو أحد مؤشرات التنمية الاقتصادية لكنه ليس مرادفا لها، كذلك يؤكد الاقتصاديون على أنه بالرغم من أن مصطلحي التنمية الاقتصادية والنمو الاقتصادي يعبران عن مفاهيم مماثلة، إلا أن هناك بعض الاختلاف بينهما، فالنمو الاقتصادي يشمل كل ما يخص توسع الناتج المحلي الإجمالي، وهو مجموع الأنشطة الاقتصادية في أي دولة خلال فترة محددة، أيّ القيمة الصافية لجميع المنتجات والخدمات التي ينتجها الاقتصاد، بينما التنمية الاقتصادية تشمل مواضيع أوسع بكثير من إحصاءات الناتج المحلي الإجمالي أو نصيب الفرد من الناتج المحلي

الإجمالي. والفارق الأهم يتمثل في أن النمو الاقتصادي يركز على التغيير في الكم الذي يحصل علية الفرد من السلع والخدمات في المتوسط، دون النظر إلى كيفية توزيع الدخل الحقيقي بين أفراد المجتمع أو بنوعية وجودة السلع والخدمات، أي أن النمو الاقتصادي هو تغيير إيجابي ذو طابع كمي في كمية السلع والخدمات التي تنتجها الدولة في فترة زمنية معينة. بينما تركز التنمية الاقتصادية على التغيير الهيكلي في توزيع الدخل ونوعية وجودة السلع وتهتم بالخدمات المقدمة لأفراد المجتمع، فهي العملية التي يتم من خلالها زيادة الإنتاج والخدمات وزيادة متوسط الدخل الحقيقي وتحسين الظروف المعيشية للطبقات الفقيرة، أي أن التنمية الاقتصادية هي تغيير إيجابي ذو طابع كيفي مرتبط بإحداث تغييرات في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

* *

ويشكل النمو الاقتصادي أهمية كبيرة بالنسبة للكثير من الدول، وذلك لأنه يساعدهم في دعم اقتصادهم وزيادة مستوى الدخل والمساهمة في علاج مشكلة البطالة، والنمو الاقتصادي هو مجموعة من الأدوات التي تساعد في زيادة الدخل وقيمته من خلال الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية المتاحة. فالنمو الاقتصادي هو كافة العمليات التي تسعى لاستغلال موارد الدولة من أجل زيادة الدخل القومي وتحقيق أعلى معدلات الدخل للأفراد والشركات، إذ تستخدم الدولة كافة عوامل الإنتاج: من موارد طبيعية وبشرية ورأس مال من أجل رفع معدلات الإنتاج وزيادة كمية السلع والخدمات، من

خلال توفير العمال والماكينات والآلات والموارد الانتاجية التي تساهم في دعم النمو الاقتصادي. ويساهم النمو الاقتصادي في دعم اقتصاد الدول وزيادة معدلات الاكتفاء الذاتي عن طريق دعم الشركات والأفراد والمؤسسات ثم قياس مدى نجاحها في تحقيق قيمة الدخل المطلوبة خلال السنة المالية. وتسعى كل دول العالم إلى تحقيق نمو اقتصادي مستدام من أجل الأجيال القادمة، وتعتمد التنمية المستدامة على المحافظة على الموارد المتاحة واستغلالها بشكل يضمن استدامتها واستمرارها وبقائها لفترات طويلة. يعتبر النمو الاقتصادي من الأهداف الأساسية التي تسعى الحكومات لتحقيقها من أجل تحسين مستوى معيشة الأفراد والمجتمعات، إذ يعد مؤشراً من مؤشرات الرخاء والرفاهية. فالنمو الاقتصادي هو حدوث زيادة في متوسط الدخل الفردي الحقيقي مع مرور الوقت، وهو عبارة عن الدخل الكلي مقسوماً على عدد السكان، ولكن لاحظ أن زيادة الدخل الكلي لا تعني بالضرورة زيادة النمو الاقتصادي.

وتكمن أهمية النمو الاقتصادي في زيادة قيمة الدخل التي لتحسين مستوى دخل الفرد، وتوفير الاحتياجات الأساسية وخاصة المواد الغذائية بأسعار معقولة في متناول الجميع، وخلق المزيد من فرص العمل، وتحسين المستوى الصحي والتعليمي والاجتماعي للأفراد، وتقليل نسبة العجز المالي في الميزانية ودعم ميزان المدفوعات وتحقيق الاستقرار الاقتصادي للدولة والمساهمة في نمو الدخل المحلي.

* *

التنمية الاقتصادية هي تحسين مستوى اقتصاد الدولة من خلال التنمية ودعم مختلف القطاعات الاقتصادية مثل: تنمية قطاع الصناعة من خلال تطوير المصانع والاعتماد على التكنولوجيا وأحدث التقنيات وتوفير المواد الخام الجيدة، تنمية قطاع التجارة من خلال تطوير وتدعيم العلاقات التجارية وتنظيم حركة التجارة سواء الداخلية أو الخارجية، وتنمية القطاع الزراعي من خلال استغلال المساحات الخضراء وتطوير آليات الاستصلاح الزراعي وأساليب الري، وتنمية قطاع النقل والموصلات من خلال خلق وتطوير شبكات الطرق، تنمية وتطوير البنية التحتية للدولة.

والتنمية بمفهومها الشامل الواسع هي رفع مستدام للمجتمع ككل، وللنظام الاجتماعي نحو حياة إنسانية أفضل، كما عرفت أيضًا بأنها: "تقدم المجتمع عن طريق استنباط أساليب جديدة أفضل، ورفع مستويات الإنتاج من خلال إنماء المهارات والطاقات البشرية، وخَلْق تنظيمات أفضل". ومفهوم التنمية أكثر شمولاً من مفهوم النُّمو الاقتصادي؛ حيث إن التنمية الاقتصادية تتضمن – بالإضافة إلى زيادة الناتج وزيادة عناصر الإنتاج وكفاءتها – إجراء تغييرات في هيكل الناتج، الأمر الذي يتطلب إعادة توزيع عناصر الإنتاج في مختلف القطاعات الاقتصادية، وهذا هو المفهوم الذي يتبناه الكتاب، ومن أجل تحقيقه يعالج الفصل الأول المشكلات التي قد تعوق عملية التنمية، بينما يركز الثاني على دور المساعدات الاقتصادية التي قد تتلقاها الدولة في نجاح

أو فشل خطط التنمية الاقتصادية، ويعرض الفصل الثالث لخصائص مشروعات التنمية الاقتصادية، يتلوها فصل عن مقومات مشروعات الإنتاج والقوى العاملة، بينما يركز الفصل الأخير على سياسات الإقراض التي قد تضطر الدول النامية لها من أجل المساعدة في إنجاح خطط التنمية التي تتبعها، وتحقيق أهدافها المرجوة.

د. رضا عبد الفتاح

الفصل الأول

مشكلات التنمية الاقتصادية

١- المظاهر العامة

تتسم اقتصاديات البلاد النامية باستنادها على تصدير المواد الأولية إلى البلاد المتقدمة، وباعتمادها شبه المطلق على الطلب الخارجي الذي إن توقف أو ضعف، أصيب اقتصادها القومي بالكساد. وقد يشل مرافقها العامة، فيتعرض أمنها وطمأنينتها لأعظم الأخطار. ولعمري إن هذا والسيطرة السياسية سواء: في النتائج والتطبيع العملي. كذلك لوحظ أن شدة وقع الأزمات الدورية على البلاد النامية، أعظم كثيراً من تأثيرها على البلاد المتقدمة اقتصاديًا. إذ تنحدر أسعار المنتجات الأولية انحدارًا شديدًا لعدم مرونة الطلب عليها (بالنسبة للأسعار): بمعنى أنه يترتب عن انخفاض أسعارها هبوط حصيلة صادراتها عوضًا عن زيادتها. والمشاهد أن تقلقل النشاط الاقتصادي في البلاد المتقدمة المستوردة يضعف مشترواتها من المواد الأولية التي تنتجها البلاد النامية، بنسبة أعظم مما يشاهد في السلع الأخرى (أي التامة الصنع). وبذلك تسوء حال الدول المنتجة لها، الأمر الذي يدفعها أن تضع نصب أعينها تنويع مواردها بالإقبال على التصنيع. وهذا اتجاه أيد به أحداث الحربين العالميتين الماضيتين عندما حرمت البلاد الزراعية من المنتجات الصناعية الغربية، فتعرضت لأزمات جسام. ولقد تبين للباحثين بعد الحرب أن أكثر من

ثلثي سكان العالم يعيش في مستوى لا يقيم الأود.

وتتمثل مشكلة التنمية الاقتصادية بصفة أساسية في رفع مستوى الدخل القومي بفضل زيادة متوسط إنتاجية الفرد فيستطيع أن يستهلك مزيداً من السلع والخدمات. ولا يقتصر حل المشكلة على استثمار موارد البلاد الطبيعية أو تحسين معداتها الإنتاجية أو تزويدها بالخبراء والفنيين. إذ يكمن لباب الحل في زيادة الطاقة الإنتاجية، أيا ما تنوعت الوسائل وتعددت الوسائط. فإن تحسين المستوى الصحي – مثلًا – يزيد ساعات العمل بما يضفيه على العمال من قوة تطيل حياتهم الإنتاجية. كما يساعد انتشار التعليم في المجتمعات المتأخرة على تفهم العمال للآلات والمعدات المعقدة ويبث فيهم روح الابتكار ويشحذ مواهبهم الكامنة. ومن مزايا توافر السكن المريح، إراحة أعصاب العمال وتوقي إصابتهم بالأمراض المعدية. ويقل إنتاج العمال في ظل النظام الطبقي الجامد كما هو حادث في اتحاد جنوب أفريقيا. كما يعزز استتباب الأمن والنظام نزعة الادخار والاستثمار في المشروعات.

وتؤمن البلاد المتخلفة اقتصاديا بأن التصنيع على النسق المألوف في الدول الغربية، يضمن تحقيق النهضة الاقتصادية في ربوعها وبلوغها المنزلة التي بلغتها تلك الدول. وهذا إسراف في الإيمان يجافي الوقائع الاقتصادية. ذلك لأن التصنيع وسيلة من وسائل التنمية الاقتصادية ولن يجدي في رفع مستوى المعيشة وزيادة معدل الإنتاج، اللهم إلا إن جاوزت طاقة العامل الإنتاجية في الصناعة طاقته أن عمل في إنتاج المواد

الأولية. ويتم هذا إن توافرت اشتراطات كثيرة منها: استقرار الحكومة وحسن إدارتها، وكفاية التعليم والصحة... إلخ. وإن فرض وتوافرت تلك العوامل، تظل صعوبة تحويل العمال من الزراعة إلى الصناعة قائمة، وتبرز مشكلة توزيعهم على الصناعات الجديدة ومدى قدرتهم على إنجاز أعمالها ومهامها المختلفة، على أنه في البلاد الكثيفة السكان، يبدو بجلاء أن تحويل طائفة من العمال الزراعيين إلى الصناعة لن يضير العمل الزراعي في شيء، بل أنه قد يفيد الاقتصاد القومي في مجموعه أيا ما تبلغ ضآلة إنتاجهم الصناعي، فإنه خير من تعطلهم من الناحية العملية وحرمان البلاد كلية من إنتاجهم، بالإضافة إلى المساوئ الاجتماعية والسياسية.

وقد تتطلب التنمية الاقتصادية والاجتماعية توفير الاستقرار الحكومي وكفاية الإدارة الحكومية، أعظم مما يستلزم استثمار رءوس الأموال. فإن تحسين المستوى الصحي والقضاء على الأوبئة التي تهد صحة العمال، لا يقتضي – على أهميته في التنمية الاقتصادية – أموالاً ضخمة لتوفير الأدوية وتدريب الأطباء والفنيين وإنشاء المراكز الصحية. والمثل يقال عن التعليم. فإذا ما ولينا وجهنا شطر الزراعة، نجد وسائل التنمية جد مختلفة: إذ تكمن مشكلات كثير من البلاد في نظم الاستملاك والاستئجار حتى لتصبح التنمية الاقتصادية غير مجدية من غير إصلاح تلك النظم. ففي مصر مثلًا، تبين تعذر تحسين مستوى معيشة السكان الزراعيين من غير تعديل نظام الملكية الزراعية تجديدًا أساسيًا. كذلك قد تتطلب التنمية الاقتصادية مجرد إحداث تغيير في

الدورة الزراعية بإحلال محصول محل آخر في وقت معين أو ترك الأرض بوراً فترة لإراحتها، أو استخدام أدوات زراعية تليق بالأرض، أو تحسين الري وإنشاء الأسواق والطرق والصوامع. وأيًا ما تكن الحال، تحدد تربية الأرض والمناخ طريق التنمية واتجاهه.

ويختلف الأمر بالنسبة للصناعة، فإن تيسر إنشاء أي نوع من الصناعات في أي بلد، إلا أنه يتطلب أموالاً تلقى جزافاً في إنشاء صناعات قد لا تتوافر الظروف الاقتصادية المواتية لإقامتها. والواقع أصبحت إقامة الصناعات في بلد مرتهنة بموارده الطبيعية ولا سيما الصناعات الثقيلة والحديد والصلب والآلات الضخمة وتكرير النفط وصناعة السكر، إذ تصبح تكاليف المواصلات العامل الحاسم في التصنيع. وحسبك أن تعلم أن صناعة الحديد تقتضي توافر مقدار من المواد الأولية يتردد بين ألف وألفي طن سنويًا لكل شخص يعمل في تلك الصناعة، بينما يحتاج الأمر بالنسبة لصناعات كالسمن، والدقيق وتكرير السكر إلى مقدار يتردد بين مائتي وخمسمائة طن سنوياً للفرد. بيد أنه على الرغم من الأهمية البالغة لشرط توافر الفحم والحديد في بلد لقيام صناعة الصلب فيه، تهتم الدول النامية أيما إهتمام بإقامة صناعة الحديد والصلب في ربوعها.

ولا يعني شرط توافر الموارد الطبيعية لإقامة الصناعة، إقتصار البلاد المفتقرة إليها على الزراعة. ففي وسعها العناية بإنشاء الصناعات الخفيفة، وإستجلاب رءوس الأموال والأخصائيين من الخارج. ولا مناص من مضي

زمن حتى تؤتي برامج التنمية الاقتصادية ثمراتها المنشودة.

وتواجه البلاد النامية في خضم سعيها لكفالة التقدم الاقتصادي، مشكلات عديدة تتبلور إجمالاً في أربع مجموعات مختلفة:

الأولى – تهيئة الادخار المحلي.

الثانية – ضمان النقد الأجنبي.

الثالثة – كفالة الطعام.

الرابعة – توفير الموارد البشرية (أي السلع والخدمات الأساسية)

٢- مشكلة تهيئة الادخار القومي

الافتقار للمدخرات القومية من أبرز المشكلات التي تواجه الدولة في سعيها للنهوض بشعبها ماديًا ومعنويًا. إذ تهدف معظم الدول النامية لرفع مستوى الاستثمار باعتباره وسيلة التعجيل بعملية النمو. ولا شبهة في أن زيادة الموارد الحقيقية التي تبدل للاستثمار، تؤلف الهدف الرئيسي لسياسات التنمية. ذلك لأنه لو قصرت المدخرات القومية عن كفالة مستوى الاستثمار المطلوب، لأقتضي الحال الاستعانة برؤوس الأموال الأجنبية لتمويل عمليات التنمية. فإن تعذر ذلك، فلا مناص من تعديل برامج التنمية: أي تقبل أهداف متواضعة تتواءم مع قدرة البلاد. وبالأحرى، يجب أن يؤخذ الادخار القومي في الاعتبار عند تقييم طاقة البلد وقدرته على إنجاز أهداف التنمية وتقديره مدى ما تسهم به المساعدة الخارجية في هذا السبيل.

ولقد أثبتت التجارب العملية فشل ذلك الإجراء الذي يقوم على

خفض الاستهلاك بغية رفع معدل الادخار الوطني ليتهيأ لبرامج التنمية الحصول على احتياجاتها من الأموال – أو أكبر قدر منها – محلياً. إذ تبين أن مناط علاج مشكلة توفير الاستثمارات الوطنية للتنمية، ارتفاع نسبة الفائض في الإنتاج العام بعد استكفاء الاستهلاك المحلي: فمن هذا الفائض تتألف المدخرات التي تستثمر في عمليات التنمية. ولعمري تلك عملية شاقة. إذ لا يتوقع تكوين ذلك الفائض المرتجى، نظرًا لازدياد السكان بنسبة تتردد بين ٢ و٣٪ سنوياً، الأمر الذي يضع على كاهل حكومات تلك البلاد واجبًا شاقًّا يتمثل في الحفاظ على معدل استهلاك الفرد فيها عند حد لا يضيره ماديًا ومعنوياً. هذا؛ ولا يخدم ثبات معدلات الاستهلاك قضية التنمية الاقتصادية على طول المدى، إذ لا مناص من اتخاذ رفع مستوى الاستهلاك شعارًا حافزاً للعمل ودفعًا لبذل الجهود لإنجاز غايات التنمية وأهدافها. إذ يصعب مثلاً؟ إغراء الفلاح باستخدام أساليب أفضل في الزراعة وبذل مجهود أعظم لتحسين طاقة الأرض الإنتاجية، إن لم يعد عليه بذل المزيد من الجهد والمال بنفع مباشر. كذلك لن يتصرف مهرة عمال الصناعة وفنييها لإجادة أعمالهم والإخلاص لقضية الانتاج إن لم يرتفع مستوى أجورهم الحقيقية.

وإذا كان من واجبات الحكومة الأساسي التوسع في الخدمات العامة لتتمشى مع نمو السكان، فثمة حقيقة أهم من ذلك كثيرًا مدارهًا ارتهان التنمية الاقتصادية بالتوسع في طائفة من المرافق العامة مثل الصحة والتعليم والمواصلات فضلًا عن الخدمات الزراعية والصناعية: إذ

لا تقل هذه الخدمات في أهميتها – في المعاونة في ترقية الناتج – عن إيجاد رأس المال الثابت.

وبعبارة أوضح؛ ثمة من الأسباب ما يوحي للباحث بتأييد فكرة توافر قدر من الزيادة في استهلاك الشعب يفوق معدل زيادة السكان، مهما يكن من أمر ضآلة نسبة الزيادة. لكن ثمة شرط أساسي لصحة هذا الرأي مداره أن يسمح بذلك معدل الزيادة في الناتج القومي. ومصداقًا لهذا الرأي؛ يقدر معظم مشروعات التنمية الحالية في الدول النامية متوسط الزيادة الإجمالية في الاستهلاك الفردي بنسبة تتردد بين ٢ و٣٪ سنوياً. ويعني هذا أن زيادة في السكان تتردد بين ٢و ٣٪ في المائة سنوياً؛ تقدر لها زيادة في معدل الاستهلاك تتردد بين ٤ و٥ ٪ سنوياً. ويوضح هذا بجلاء كيف أن مقتضيات الاستهلاك المتزايد قد تحصر معدل الادخار الداخلي في أضيق نطاق. فإذا أعترف بنسبة ٢٪ أدنى حد للزيادة في متوسط استهلاك الفرد واعتبرت نسبة ٢٪ الزيادة في السكان؛ فعندئذ لن يتأتى تحقيق أدنى معدل للادخار – ولنفترض أنه عشرون في المائة – إلا أن بلغ معدل الزيادة السنوية في الناتج الإجمالي ٥٪. فإن أستلزم الأمر زيادة الناتج الإجمالي بأسرع من نسبة الـ ٥٪، فلا مناص من خفض نسبة الإدخار الحدية: أي يجعلها أقل من ٢٠ في المائة.

وظاهر أن معدل النمو في الناتج الإجمالي وفي السكان ذو أهمية جوهرية للإحاطة بمقدار الزيادة التي تتحقق في تلك النسبة من الدخل القومي التي تدخر. فإن تطلب الحال أن يغدو معدل الادخار الحدي

للادخار القومي أعلى من المعدل المتوسط، فلا بد وأن يجاوز نمو الناتج الإجمالي معدل الزيادة في الإسلاك العام الذي يظن أنه يؤلف الحد الأدنى المطلوب. وليس هذا بكاف في حد ذاته لضمان حدوث زيادة فعلية في معدل الادخار القومي. فإن لم يتم تحوير طرائق وعمليات تكوين الادخار: تحويراً يحقق الزيادة المنشودة؛ فلقد تقترن زيادة الدخل والإنتاج مع زيادة متناسبة في الاستهلاك، بل لعلها تبعد عن التناسب والتطابق. وعلى هذا يقع على كاهل سياسة الحكومة عبء أساسي مداره السعي لإقامة أنماط جديدة للسلوك الادخاري.

وتقع الإجراءات التي تتخذها الدولة للنهوض بالادخار في نطاق اتجاهين: عام وخاص.

فمن قبيل الإجراءات العامة: إعادة توزيع ملكية الأرض أو تحسين شروط تأجير الفلاحين لها من الملاك أو من الدولة. إذ يدفع هذا الفلاحين – بالتبعية – إلى ادخار جانب من دخولهم لاستثمارها في النهوض بإنتاجية الأرض.

وتتبلور الإجراءات ذات الطبيعة الخاصة في رعاية الدولة النامية مؤسسات الادخار وأدواته، وهي ما تزخر بها البلاد المتقدمة اقتصادياً. ويأتي في طليعتها: بنوك الادخار، مؤسسات التأمين، القروض الحكومية على اختلافها، تسهيلات الرهن واحتياطيات المعاشات... وغير ذلك من التدابير التي تتخذ لتيسير عملية الادخار للعائلات المتوسطة ولغرس عادة الادخار في نفوس المواطنين وحث المدخرين على المواظبة على

الادخار. وتجمع الآراء على هبوط مستوى الادخار في البلاد النامية وعلى الاختلاف الشديد في توزيعه؛ ومرد ذلك ضعف الدخل القومي وتفاوت قرارات الأفراد في كثير منها تفاوتًا كبيراً، وعزوف جمهرة الأفراد عن الادخار أن ارتفعت دخولها النقدية بفعل الرغبة في الاتفاق على شراء السلع الاستهلاكية، كما يتجه الأغنياء لاختزان أموالهم أو إنفاقها على السلع الترفيه أو اقتناء العقارات.

وفي الحق؛ يرد افتقار البلاد النامية إلى مؤسسات الادخار ووسائله إلى ضآلة دخول الجمهرة العظمى من العائلات، الأمر الذي يقصر عملية الادخار – والاستثمار بالتالي – على أصحاب الدخول العالية. وتعتبر الضريبة التصاعدية على الدخول، والرسوم الجمركية العالية التي تفرضها الدولة على السلع الترفيهية، من ضمن الوسائل التي تلجأ إليها الحكومة لاستقطاع قدر من الدخول العالية تحوله إلى مدخرات تتولى هي استثمارها. لكن لهذه الطريقة مضارها التي تتجلى في تثبيط الادخار الخاص، بما تدفع إليه أصحاب الدخول الكبيرة لإنفاقها في السلع الاستهلاكية. وتعالج بعض الحكومات هذا الأمر بفرض ضريبة على الإنفاق. ولذلك يتجه الرأي لاستخدام المنظمات الداخلية مثل البنوك وصناديق التوفير والهيئات العامة في تجميع مدخرات الأفراد وتوجيهها نحو الاستثمار في مشروعات التنمية الاقتصادية مع ترغيب أغنياء الأفراد في استثمار أموالهم في تلك المشروعات بوساطة رفع سعر الفائدة على قروض التنمية الاقتصادية، فقد يحملهم جزالة عائدها على إعادة استثمار

أرباحهم منها. وجدير بالحكومة أن تقدم للمستثمرين كافة الضمانات للمكتتبين في قروضها وفي طليعتها تجنب التضخم لأنه يجرد المستثمرين من جانب عظيم من استثماراتهم، وإصدار السندات الحكومية التي تبث روح الثقة في نفوس المدخرين، وضمان الحكومة مودعات الأفراد في المنظمات الخاصة.

ولا يتوقع نجاح التدابير الإيجابية التي تلجأ إليها الحكومات لتغيير عادة الادخار عند العائلات تغييرًا يعتد به: على الأقل في غضون سنوات تطبيق مشروعات التخطيط الأولى. وإذا كان يتوقع أن يكون لسياسة الحكومة في هذا المجال تأثير جوهري على عادة الادخار على طول المدى، لكن ثمة حقيقة لا تماري مدارها أن التأثيرات الأصلية التي تكيف وجهة الادخار تتبلور في عدة عوامل إيجابية مثل: مستوى دخل العائلة، توزيع الدخل، معدل النمو ففي خلال الفترة ١٩٥٠ / ١٩٥٩ – مثلاً – هبط نصيب الادخار العائلي في مجموع الإنتاج العام في معظم الدول النامية. وتعزى هذه الظاهرة إلى الإجراءات الحكومية المتصلة بإعادة توزيع الدخل عن طريق التحكم في الأسعار وبذل الإعانات المالية على السلع الأساسية... وغير ذلك من التدابير. لكن يعزى السبب في إضعاف الادخار العائلي إلى تحول معظم العاملين إلى إجراء يحصلون على معاشهم من الدولة عن طريق مباشر أو غير مباشر. وتتزايد نسبة الإجراء من مجموع العاملين في الدولة النامية يوماً بعد آخر، نتيجة حتمية لتولي الدولة شئون التنمية الاقتصادية وتدخلها في جميع جوانبها.

ويتضح عند بحث موضوع الادخار في الدول النامية حقيقة من الأهمية بمكان عظيم مدارها أن جهود الحكومات لرفع مستوى الادخار الداخلي قد أصبحت تتأثر إلى أكبر حد بسياستها تجاه الادخار. فلا بد والحالة هذه من أن تؤلف سياسة الحكومة المالية وسياستها الخاصة بالميزانية المحور الأساسي في تقييم كفاية الحكومة – أية حكومة – في ميدان الادخار. وثمة جملة أسباب معروفة يعزي إليها عدم مرونة إيرادات الضرائب في الدول النامية، فغالبًا ما تستمد الدولة النامية جانباً من إيرادات ضرائبها من حصيلة الرسوم على الواردات والصادرات. وقد تأثرت هذه الإيرادات في السنوات الأخيرة بسبب ركود حركة الصادرات ولإقبال الدولة على استيراد السلع الضرورية وتخضع لرسوم جمركية واطئة؛ ولأن الرسوم الجمركية نوعية، فإنها لا تتأثر بحركة ارتفاع الأسعار.

ولا تجد حكومات الدول النامية بدا من اللجوء للوسائل المالية لتمويل مشروعات التنمية. ويجتذبها إلى إتباعها أنها تحقق التخفيف من حدة اختلافات الدخول، وتعصم البلاد من شرور التضخم، وترغب الأفراد في استثمار مدخراتهم في مشروعات التنمية وتقلل الاستهلاك، وتضعف الاستثمار في المشروعات غير الأساسية، فتنصرف الأموال إلى مشروعات التنمية.

وتشمل المسائل المالية:

١- الضرائب على الدخل وعلى المبيعات وعلى السلع الاستهلاكية المستوردة، والضرائب على الأملاك والأرباح وغيرها.

٢– القروض الداخلية الإجبارية والادخار الإجباري.

٣– رفع أسعار الخدمات التي تؤديها الحكومة مثل رسوم المحاكم وفئات المواصلات أو السلع التي تنتجها المصانع الحكومية.

٤– إعفاء المنتجات الأساسية الواردة لمشروعات التنمية، وإعفاء المصانع التي تستخدم مواد أولية محلية من الضرائب.

٥– منح إعانة تصدير على منتجات الصناعات الجديدة.

٣- مشكلة ضمان النقد الأجنبي

تنبي أرقام ميزان مدفوعات الدول النامية أنها تكاد تكون سواء في عوزها للنقد الأجنبي. فإن ثمة حقيقة لا تماري مبناها أن معظم هذه الدول تكابد منذ أن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها اختلال ميزان مدفوعاته. وتعتبر زيادة الواردات من السلع والخدمات (وتمولها حصيلة الصادرات) أقسى مظاهر هذا الاختلال الذي يستفحل يومًا بعد آخر في كثير من البلاد النامية. فلا يستغرب إذ تقل بصفة عامة احتياطيات الدولة النامية من النقد الأجنبي وأن ترتفع مديونيتها الخارجية باستمرار. وتعكس هذه المديونية ضعف الادخار القومي عن كفالة الأموال التي تفتقدها الدولة لتستعين بها في عملية النمو الاقتصادي؛ الأمر الذي يدفع الحكومة لاصطناع السبل الكفيلة بتدفق رءوس الأموال الأجنبية الخاصة على البلاد، أو تلجأ لعقد القروض أو الحصول على الهبات والمساعدات من الخارج.

وإن تدفق رءوس الأموال من البلاد المتقدمة اقتصادياً على البلاد

النامية، يساعدها مساعدة فعالة في إنفاذ مشروعات التنمية الاقتصادية. وهنا يطالعنا وجهن لموضوع الاستثمار الأجنبي في البلاد النامية:

يتعلق الأول بحسن الاستفادة من الأموال في مشروعات التنمية.

ويتصل الثاني بترغيب رءوس الأموال الأجنبية في مواصلة تدفقها على البلاد النامية للاستثمار. ويتطلب هذا التوفيق بين أهداف البلاد النامية وبين مصالح الأفراد والشركات أو الحكومات التي تزود تلك البلاد بجانب من رءوس الأموال التي تفتقر إليها.

ويتم التمويل الخارجي للتنمية الاقتصادية بوساطة الاستثمارات المباشرة والقروض والمنح. وقد تكون الأموال: خاصة، أو حكومية. وأنه وإن يكن للاستثمارات المباشرة مزاياها، لكنها تتصف بتعقد أوجهها وتشابك مناحيها الاقتصادية والقانونية؛ بينما تخلو القروض الدولية من هذا العيب. كما تحجم الأموال الخاصة في الوقت الحاضر عن ارتياد ميادين الاستثمار في البلاد النامية، إلا في ظل ظروف خاصة تتبلور في أن رأس المال الخاص ينشد الاستثمار في البلاد الأجنبية حيث العائد أجزل منه في بلاده، ويصدف المستثمرون الأجانب عن استغلال أموالهم في البلاد ذات الاتجاهات الاشتراكية لخشيتها تأميم مشروعاتها فتفقد أرباحها، كما أن الأموال الخاصة لا تؤم البلاد التي تحرم انتقال رءوس الأموال أو تحويل أرباحها إلى الخارج أو التي تنتشر فيها روح العداء للأجانب أو تفرض القيود الثقيلة على المشروعات الأجنبية أو تحدد أرباحها. بيد أنه يلاحظ أن صناعة النفط تجتذب إليها الأموال الأجنبية

الخاصة لما تحققه من ربح جزيل.

ولهذه الأسباب، يشيع في معظم البلاد النامية أسلوب عقد القروض أو الحصول على المساعدات والهبات الدولية لتكوين حصيلة من النقد الأجنبي تنفق منها الدولة النامية على وارداتها من السلع الأساسية لبرامج التنمية.

٤- مشكلة توفير الطعام

يجب أن يجاوز التوسع في الإنتاج العام معدل الزيادة في الاستهلاك الإجمالي، وإلا تعذر تحقيق الادخار بالصورة المنشودة، إلا بعد انقضاء زمن طويل: بل وقد لا يتحقق ذلك كلية. ويجب أن تكون الأولوية في الإنتاج لكفاية احتياجات السكان العادية، على أن تتجه عملية التوسع في الإنتاج لتوفير السلع والخدمات الأساسية بمقادير معقولة. ولا شبهة في أن لتوفير الطعام مكان الصدارة عند بحث موضوع زيادة الاستهلاك في أيه دراسة لمشروعات التنمية. ولا تقل مسألة توفير الطعام في أهميتها عن تزويد المصانع بالآلات وكفالة أعلى مستوى ممكن للاستثمار والادخار في الدول النامية.

ويتصل موضوع توفير الطعام بموضوع النهوض بالزراعة. ولقد كان موضوع دور قطاع الزراعة في التنمية الاقتصادية مصدر كثير من سوء التقدير في غضون السنوات التي تلت وضع الحرب الأخيرة أوزارها فلقد نظر إلى تنمية الزراعة على أنها بديل تنمية الصناعة، والعكس بالعكس. وإذا كان التقدم الصناعي قرينة الارتقاء الحضاري الحديث، اتجهت آراء

المفكرين في الدول النامية ووجهت الجهود والأموال صوب كفالة أعظم قدر ممكن من التقدم الصناعي. بيد أن التطور الاقتصادي قد أقنع الساسة والاقتصاديين بأن التقدم الصناعي لا يناهض استطالة الزراعة، بل يتوقف تقدم أحدهما على نهضة الآخر. وتبدي للساسة والباحثين أن الزراعة تؤدي دوراً بالغاً منتهى الدقة في تعيين خط سير النمو الاقتصادي وفي اتجاهات الاقتصاد القومي في مجموعه: إذ تبين أن الزراعة تضطلع – بصفة عامة – بقدر ضخم من الإنتاج الإجمالي، ويؤثر معدل نموها بالتبعية على معدل نمو الاقتصاد القومي في مجموعه.

هذا بالإضافة إلى أن ثمة حقيقة اقتصادية أكثر أهمية من مجرد نسبة الزراعة في الإنتاج. ومؤداها أن معدل الزيادة في الزراعة يهيئ الظروف التي في ظلها تتيسر زيادة إنتاج قطاعات الاقتصاد القومي الأخرى. فلا يقتصر الحال على تزويد الزراعة الصناعة بالمواد الأولية، فإنها تتولى كذلك إطعام العاملين في الصناعة. ويترتب على عجز الدولة النامية عن توفير الطعام في أسواق الاستهلاك بمعدل يجاوز معدل نمو سكان المدن، ضرورة قيام الدولة النامية بتقييد طلب سكان المدن على المواد الغذائية: عن طريق رفع الأسعار. ومن شأن ارتفاع الأسعار، خفض أجور العمال الحقيقية، فلا تجد الدولة مناصًا من الحد من توسعها في الإنفاق على مشروعات التنمية، وما يقتضي هذا من تحديد نمو العمالة في المدن. ويترتب على هذا التحديد خفض الطلب على المواد الغذائية، ويقود بالتبعية إلى تحقيق التوازن بين المطروح في الأسواق من المواد الغذائية والطلب عليها.

وعوضًا عن لجوء الدولة النامية إلى تقييد نمو العمالة – وما يستتبعه من عرقلة برامج التنمية بصورة مباشرة – تتجه الدولة النامية للإكثار من المطروح منها في الأسواق عن طريق استيراد الكميات التي تفتقر إليها الأسواق المحلية؛ وترجو بهذا الإجراء إيجاد التوازن المنشود. ويتطلب إخراج هذه الفكرة إلى حيز التنفيذ، توافر القدر اللازم من النقد الأجنبي يستخدم في عملية الاستيراد.

ولقد ظهرت عواقب هذه السياسة في البلاد النامية. ففي بعضها؛ لم تجاوز الزيادة في إنتاج المواد الغذائية ٤٪. ولم تتعد هذه النسبة إلا في عدد قليل من البلاد. وتبدي الإحصاءات أن إنتاج الأطعمة في البلاد النامية لم يساير نمو السكان، ولم يسايره إلا في حالات قليلة، ولم يجاوزه – بقليل – إلا في حالات نادرة. وتجبر هذه الظاهرة معظم البلاد النامية – في معظم الأحوال – على استيراد الأطعمة بالنقد الأجنبي المتاح لها. وإذا كان السكان يتزايدون في البلاد النامية، وإذا كانت الحاجة تمس تمامًا لرفع مستوى التغذية الواطئ للغاية، يصبح توفير المواد الغذائية ذا أهمية اجتماعية عظيمة للغاية. وتصبح العناية بالزراعة في البلاد النامية – وبخاصة إنتاج المواد الغذائية – أهمية قصوى في حسن سير برامج التنمية. وإذا كان السكان يتزايدون في تلك البلاد بمعدل يتراوح بين ٢ و٣ في المائة سنوياً، فلا مناص عن زيادة إنتاج المواد الغذائية بنسبة لا تقل عن ٤ في المائة سنوياً، وإلا اضطرت البلاد النامية للاستيراد من الخارج لسد الثلمة بين المعروض في الأسواق من

المواد الغذائية والطلب عليها، وما يعنيه هذا من بذل مقادير من النقد الأجنبي أولى أن تبذل لكفاية احتياجات التنمية من الآلات والمواد التي يجب تكريسها لبرامج التنمية.

والخلاصة أن الإجراءات التي تتخذها الدول النامية لزيادة الإنتاج الزراعي تعتبر جزءًا من سياساتها للحفاظ على مواردها من النقد الأجنبي، ولرفع مستوى الاستثمار والدخل والادخار.

٥ - تهيئة الموارد البشرية

تمثل مشكلتا كفالة الادخار وتوفير السلع الأساسية لتنفيذ برامج التنمية عقبة تصد استطالة الاستثمار ونمو الإنتاج بصفة عامة: وإن كانت لها استثناءات!! وذلك لوجود بلاد نامية تعوزها الأيدي العاملة المدربة. ويتبدى الافتقار إلى العاملين في هبوط كفاية الإدارة الحكومية الذي يحد بدوره من حسن استخدام موارد البلاد لتوسيع نطاق الاستثمار والإنتاج.

وإذا كانت جميع البلاد النامية تكابد ندرة في مهارات معينة تعوق تقدم فروع خاصة من النشاط الاقتصادي، لكن يلاحظ الباحث أن الافتقار للأيدي العاملة يبلغ في عدد من البلاد النامية درجة القحط الشامل. إذ لم يقتصر النقص على الأخصائيين التكنولوجيين على جميع المستويات، بل يشمل فيما يشمله الكتبة والمراقبين والقائمين على شئون الإدارة بصفة عامة. وما كان ليتأتى في مثل هذه البلاد النهوض بعبء تنفيذ برنامج التنمية على نطاق واسع إلا بالتعرض لخسارة جسيمة تترتب عن سوء الانتفاع بالموارد المادية بسبب قصور أهلية القائمين على

تنفيذ برنامج التنمية. ولن يعوض هذه الخسارة الناجمة عن الافتقار للأيدي العاملة المدربة، بذل مقادير إضافية من الموارد المادية. وأظهر مثال يطالعنا عن تأثير الافتقار للموارد البشرية على تنفيذ مشروعات التنمية، حالة الدول الأفريقية الحديثة العهد بالاستقلال. ذلك لأن معظمها غني بالموارد المادية، لكنه يفتقر تمامًا لأهل الخبرة في كل علم وفن، بل يبلغ سوء الحال ببعضها أنه يعوزه الإداريون من أصحاب الكفايات المتوسطة.

ولا مشاحة في أن التوسع في توفير القوة البشرية المدربة هو قوام الارتقاء الاقتصادي وعلة كفاية الإدارة الحكومية. ولقد أستبان من الدراسات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية أن في وسع قلة من البلاد مداومة الحفاظ على زيادة سنوية في حجم الاستثمار الإجمالي تجاوز الـ٪١٠ بفضل توفيقها في التغلب على صعوبات توفير الأيدي العاملة المدربة لمشروعاتها الجديدة ونجاحها في مجابهة الصعاب الإدارية عند إخراج البرامج إلى حيز التنفيذ العملي. كما تبين – من الناحية الأخرى – أن كثيرًا من البلاد حظه ضئيل من الكفايات الفنية والإدارية، ويحول ذلك دون تنفيذ برنامج التنمية على النسق المنشود.

والبلاد النامية حديثة العهد برسم خطط تأهيل الأيدي العاملة للاضطلاع بتنفيذ برامج التنمية. ويلاحظ قصور سياسة الكثير منها في هذه الناحية الهامة من التنمية الاقتصادية. لكن يبدي بعض منها إدراكاً ملحوظًا لجانب من مشكلة الموارد البشرية ألا وهو كفالة الطاقة الإدارية

القديرة للجهاز الحكومي. ولقد وضحت للبلاد النامية الأهمية البالغة لتدعيم الجهاز الحكومي بعناصر فنية قادرة على تنفيذ مشروعات التنمية الاقتصادية. كما تبين أن الحصول على الأموال والمعونات من خارج البلد النامي أيسر كثيرًا من توفير الأيدي العاملة المدربة تدريبًا حسنًا، وأن النقص في الجهازين الإداري يحولان دون الإفادة الكاملة من العوامل المواتية التي تهيئها الظروف للبلد النامي.

ويفتقر كثير من الدول النامية للأيدي العاملة المدربة تدريبًا عاليًا ومتوسطًا، الأمر الذي يلجئه – مرغمًا – للسعي للإفادة الكاملة بخريجي الدراسة الثانوية بتنظيم دورات تدريبية سريعة لهم داخل البلاد وخارجها. كما تنحو هذه الدول لتقصير أمد الدراسة الثانوية لسد احتياجاتها الملحة إلى خريجيها. وظاهر أن هذا الإجراء لن يجب حاجة البلد النامي للخبراء من الدول الأجنبية المتقدمة اقتصاديًا، على طول المدى.

الفصل الثاني

المساعدات الاقتصادية والمعاونات الفنية

١- المساعدات الخارجية

القاعدة الأساسية في التنمية الاقتصادية أنه يقع على كاهل البلاد النامية مسئولية تذليل العقبات التي تجابه التعجيل بعملية التقدم الاقتصادي. لكن ثمة أمرًا من الأهمية بمكان عظيم مداره أن أوضاع معظم البلاد النامية تتطلب قسطًا ضخمًا من المساعدات الخارجية: سواء بالأموال أم الخبراء أم بكليهما على السواء. وبدون توافر المساعدات أو ازدهار التجارة الخارجية، لا تأمل البلاد النامية في إنجاز معدلات نمو اقتصادي عالية، أو تدعيم ما تحققه في هذا المجال.

وتفترض جميع برامج التنمية الموضوعة، تدفق الأموال الأجنبية إلى البلد النامي لتستكمل رسالة الموارد المحلية في ارتقاء الاقتصاد القومي. ولا يخفى أن تدفق رءوس الأموال الأجنبية قد أدى دورًا هامًا في ارتقاء عدد من البلاد طوال القرن التاسع عشر وأوائل العشرين. وعلى حين تغيرت طبيعة التنمية الاقتصادية وتعدلت أغراضها بالنسبة لكثير من المظاهر، ما برحت الحاجة إلى رأس المال الأجنبي لكفالة التقدم في الدول النامية لا تقل خطرًا وشدة عن الحاجة إليه فيما مضى. وفي حين تولي رأس المال الأجنبي في إبان القرن التاسع عشر عمليات الإقراض

والاستثمار الدوليين استجابة لمغريات الربح التي كانت تبذلها الدول المقترضة، أصبحت الحكومات تستأثر – أساسًا – بعملية الاستثمار الدولي. ويدفع هذا التغير في طبيعة الممولين إلى ضرورة توجيه الأموال المقترضة في أحسن السبل وإلى السعي للإقلال من الاعتماد على المساعدة الخارجية في أقصر مدة ممكنة، خشية ما ينجم عن التورط في الافتراض من الحكومات الأجنبية من مضاعفات سياسية خطيرة.

وتحفز هذه الاعتبارات الدولة الممولة على الاهتمام بمشكلات استراتيجية التنمية والتخطيط. وتركز اهتمامها بصفة خاصة على ضرورة توفير معايير لتقييم متطلبات التنمية وتقدير ما تم إنجازه من أعمال تتصل بها. وتيسيرًا لعملية التقييم هذه، تألفت هيئات: وطنية ودولية تعني بالموضوعات المتصلة بمساعدات التنمية الدولية، وتتولى تشجيع البلاد النامية على إحكام رسم برامج التنمية. وتقوم هذه المؤسسات بتزويد هذه البلاد بدراسة شاملة لمواردها المتاحة وتبصيرها بمتطلبات التنمية ودور السياسات المحلية في سير برامجها. ولا يخفى أن الدول الأجنبية التي تمول برامج التنمية – أو بعضها – في دولة نامية، تبتغي التأكد من أن تلك الدول النامية تبذل قصارى جهودها لتذليل العقبات التي يواجهها تنفيذ برنامج التنمية وأنها تتعاون مع المؤسسات الدولية المعنية بهذا الموضوع على أحسن أوجه التعاون.

٢- طبيعة المساعدات

تفتقر كل دولة نامية إلى أنواع خاصة من الاحتياجات تختلف طبيعتها باختلاف الدولة، وتحدد طبيعة الاحتياجات جرم المساعدات

التي تطلبها الدولة وأنواعها. ومن أمثلتها:

أولاً– أن تجلي العائق الأساسي لتنفيذ برامج التنمية في المستوى الواطئ للادخار المحلي، عندئذ يتيسر احتساب احتياجات المساعدة على أساس الفارق بين حجم الاستثمار المطلوب لكفالة معدل مناسب للنمو، بالإضافة إلى ما يتوقع الحصول عليه نتيجة للادخار القومي.

ثانيًا – أن أعتبر تدفق رءوس الأموال إستكمالاً لحصيلة الدولة النامية من النقد الأجنبي، فها هنا يتأتى تقدير احتياجات المساعدة على أساس البرامج الموضوعة للتصدير – من ناحية – والافتراضات المتصلة بواردات السلع الضرورية لبلوغ معدل النمو المنشود، من الناحية الأخرى.

وبالمثل: تعين الاختلافات في طبيعة الاحتياجات الأساسية – إلى حد كبير – أنواع المساعدات المطلوبة.

فأولًا – إن جابهت الدولة النامية ندرة حادة في الأيدي العاملة الحاذقة، فأجدر بها أن تولي وجهها – في سياسة المساعدة – شرط الحصول على المساعدة الفنية. وإذا كانت حاجة البلاد النامية تمس – في غالب الأحيان – إلى المساعدات الفنية على نطاق واسع، فإنه يجب أن تقترن المساعدات الفنية بمساعدات مالية حتى يجتني البلد النامي النتائج المنشودة من المساعدة عموماً. فإن ترتب عن تركيز الجهود على تلافي النقص في الأيدي العاملة الحاذقة تعزيز قدرة البلد على رفع مستوى الاستثمار بدرجة أعظم من تعزيز قدرته على الادخار: فإن لم يتوافر رأس المال الأجنبي لرفع مستوى الاستثمار، يفقد البلد قدرًا من ثمار المساعدة الفنية.

ثانيًا– وعندما لا يفي الادخار الوطني بتوفير مستوى مناسب للاستثمار إلا بمعاناة رزايا التضخم وأوجاعه، فلقد تلتمس المساعدة الخارجية، ولكن: لا للوفاء بحاجة البلد النامي للنقد الأجنبي فحسب، ولكن لتغطية جانب من التكاليف المحلية كذلك. ذلك لأنه إذا ما وجهت المساعدة لتمويل واردات البلد النامي من السلع الرأسمالية، فإن افتقاره للموارد التي يستخدمها لمجابهة الإنفاق المحلي، قد يصد عملية الاستثمار. لكن تنبي الوقائع العملية أن الأقرب إلى الحدوث في مثل هذه الحالات أن يتحول الادخار المحلي عن استعمالات أخرى سالكًا سبيله إلى المشروع الذي تخصص له المساعدة. وها هنا، لن يرتفع معدل الاستثمار الكلي إلا بالقدر المكافئ للسلع الرأسمالية المستوردة. وتعتبر المساعدات التي تبذل للمستعمرات الأفريقية التي أستقلت في السنوات الأخيرة، إستكمالاً مطلقًا للموارد المحلية المتاحة للاستثمار.

ثالثاً – وفي البلاد النامية التي يمثل فيها النقد الأجنبي عامل الندرة الأساسي، تقوم المساعدة الخارجية بدور المصدر الإضافي لتمويل الواردات. فإن رصدت المساعدة لتنفيذ مشروعات استثمارية معينة، فغالبًا ما يتيسر تمويل النفقات المحلية من موارد البلد الذي يتلقى المساعدة. على أنه في حالات العوز الشديد للنقد الأجنبي، قد تمس الحاجة إلى تزويد البلد النامي بالمساعدة لا لمجرد تمويل احتياجاته المباشرة للواردات، ولكن للوفاء بقسط من الطلب على السلع المستوردة: هذا الطلب الذي ينشأ عن تزايد الدخل الذي يتولد بفعل

المزيد من الاستثمار. وثمة قاعدة عامة مدارها أنه حيث يتوافر للبلد النامي جهاز إداري كفء للاضطلاع بعبء النهوض بمشروع التنمية، فإن هذا البلد يفضل الحصول على برنامج المساعدة أو إسداء العون لموازنة المدفوعات الخارجية. ويرد ذلك إلى أتساع مجال الواردات الذي يرجى أن تكلفه المساعدة، ولأن المساعدة تتيح للدولة التي تتلقاها رسم خطة الإفادة بجميع موارده من النقد الأجنبي بكفاية أعظم.

رابعًا – وفي البلاد التي لا يتناسب فيها إنتاج الطعام مع زيادة السكان مما يدفعها لسد العجز في إنتاجها الغذائي باستيراده من الخارج، مما يؤدي إلى اصطناع أزمة البلاد للنقد الأجنبي. وها تفيد المساعدات التي تتخذ شكل مواد غذائية في المساهمة في إطلاق عملية النمو من القيود التي ترسف فيها. فإن لم يساير الوارد من المواد الغذائية مع تصاعد الطلب عليها. فلقد يعجز البلد الذي يفتقر إلى موارد كافية من النقد الأجنبي، عن زيادة إنفاقه على الاستثمارات. إذ يترتب عن الزيادة الناجمة عن التدخل، انبعاث التضخم، بما يحمله بين طياته من أرزاء. وبالأحرى، فبفضل ما تتلقاه الدول النامية – العاجزة عن تدبير كفايتها من المواد الغذائية – من مساعدات غذائية، تتمكن من التوسع في الاستثمار والعمالة في ظل استقرار نظام الأثمان داخلها.

٣- مشكلة ديون البلاد النامية

من الظواهر المقررة في سياسات البلاد النامية، توليها احتساب التقديرات الفعلية للمساعدة الخارجية التي تعاون على سد الثلمة بين:

احتياجات برامج التنمية، وموارد البلاد الخاصة. ويلاحظ عدم تساوي البلاد النامية في حصولها على الأموال الأجنبية: فإن ثمة نزعة تبدت في السنوات الأخيرة تتجه لتركيز المساعدات الخارجية في عدد من البلاد تختصها الدول المتقدمة بالعون وتسخر عليها بالمساعدة. ولا يرد العجز في ميزان مدفوعات الدول النامية إلى تزايد وارداتها لكفالة احتياجات التنمية فحسب، فثمة عامل آخر مداره الوفاء بأقساط وفوائد ديونها الخارجية. إذ لا يخفى أن لاستهلاك الديون الخارجية المستحقة، الحق الأول على موارد البلد المدين من النقد الأجنبي. وهذا أمر يوجب أن يكون انسياب الأموال الأجنبية إلى البلد النامي – نتيجة للمساعدات الخارجية وبفضل جهوده الذاتية – بالقدر الذي يكفل سد العجز في ميزان المدفوعات وخدمة الديون.

وثمة عدد من العوامل تتكاتف على استفحال الزيادة الاستثنائية في المديونية الخارجية التي تتحملها الدول النامية وفي تعاظم عبء خدمة ديونها. ويأتي في طليعة هذه العوامل:

أولاً – تغالي طائفة من الدول النامية في التعجيل بتنفيذ مشروعات التقدم الاقتصادي مما دفعها للجوء للاقتراض الخارجي. لاسيما وقد تبين قصور الادخار القومي عن الوفاء باحتياجات طموحها نحو النهوض بمرافقها.

ثانيًا – ضعف الطلب العالمي على منتجات طائفة أخرى من الدول النامية. ويحد هذا من صادراتها، فتحرم بالتالي من تدفق النقد الأجنبي

الذي تستخدمه لاستيراد السلع الضرورية لتنفيذ برامج التنمية، مما يحفزها للاقتراض من الخارج وفاء باحتياجاتها.

ثالثًا – إخفاق طائفة ثالثة من الدول النامية في الاستغناء عن استيراد سلع أساسية لتنفيذ برامج التنمية بإنتاجها محلياً. ويضطرها هذا للاستمرار في استيرادها، مما يلجئها للاقتراض.

وثمة أمل داعب الاقتصاديين فترة ما ومداره أن اقتراض الدول النامية من النقد الأجنبي للوفاء باحتياجاتها من الخارج، ظاهرة موقوتة. بمعنى أن أزمة هذه الدول إلى النقد الأجنبي لن تطول، ولا تلبث إلا بعض الوقت تستطيع بعده تسديد قروضها وسلوك سبيل التقدم السليم أسوة بالدول المتقدمة. وأتضح هذا الرأي عمليًا عند وضع شروط قروض الدول النامية. إذ عينت العقود أوقات تسديد الأقساط دون أن تأخذ في الاعتبار توفيق القروض في التخفيف من حدة أزمة الدول النامية في النقد الأجنبي، وذلك أن أثمرت المشروعات التي استخدمت القروض لتمويلها.

وعلى أساس هذه النظرة المغرقة في التفاؤل، تورط كثير من الدول النامية في اقتراض قروض قصيرة الأجل من الحكومات والبنوك الأجنبية تستحق الأداء خلال فترة لا تجاوز خمس سنوات أو أقل. فتنوء البلاد النامية تحت أثقال خدمة ديونها، الأمر الذي يدلل على قصور سياسة المساعدة الاقتصادية الدولية في هذا المجال. ذلك لأن الدول المتقدمة قد دأبت في الماضي على أن تحصر مساعداتها للدول النامية في توليها– بصفة خاصة – عملية تمويل واردات الدول النامية من المعدات

التي يستلزمها تنفيذ مشروعات معينة وفق المواصفات المناسبة لتلك المشروعات. فلم تأخذ الدول المقترضة في حسبانها مشكلة خدمة الديون التي حصلت عليها الدولة النامية – أية دولة – من مختلف المصادر، بل لقد اعتبرتها مسئولية البلد المقترض. فإن تفاقمت حالة ميزان مدفوعات هذا البلد سوءًا، أقتصر عون البلد المقرض على تزويده بقروض تعاونه على تقويم ميزانه المعوج. وتتم القروض الجديدة – في غالب الأحيان – بنفس شروط القروض القديمة.

وتحمل التعديلات في سياسة الإقراض بين طياتها، الحرص على أن تنسجم شروط عقد القروض – إلى أكبر حد ممكن – مع طاقة البلد المقترض المالية وقدرته على خدمة القروض من ناحية تسديد الفوائد والأقساط على السواء. وإنه وإن لم تتفق آراء الاقتصاديين بعد، حول تقييم قدرة البلد على خدمة قروضه، فلقد أصبحت فكرة التيسير على البلاد النامية تسود أوساط البلاد التي تقبل على مساعدتها وتقديم العون لها.

ولقد لاحظنا بموضع سابق من هذه الدراسة أن برامج التنمية الحالية تستند على تحقيق زيادة وافرة في تدفق رءوس الأموال على البلاد النامية حتى يتيسر تنفيذ برامج التنمية، بما تعنيه عملية التنفيذ من نمو سريع في الدخل الإجمالي بمعدلات تفوق ما كان يتم قبلها. ولا طاقة لموارد البلاد النامية الخاصة على تنفيذ تلك المشروعات، الأمر الذي يتطلب تدفق المساعدات الخارجية عليها، حتى بعد استكمال مشروعات التنمية الجاري تنفيذها في الوقت الحاضر.

لكن ينتج عن الإقبال على الاقتراض من الخارج، تزايد مديونية البلاد النامية فضلًا عن جسامة الأعباء التي تلقيها خدمة الدين على كاهل البلاد المدينة. وهذا ما تنبئنا به إحصاءات الأمم المتحدة: إذ يقدر ما يتدفق على البلاد النامية من القروض الرسمية التي تعقدها مع البلاد المتقدمة بألفين وخمسمائة مليون دولار سنوياً في المتوسط، ويدعو هذا الموقف لإيجاد حلول جذرية لمشكلة الديون وضمان استخدام الأموال التي تتدفق على البلاد النامية في الأوجه الكفيلة بتنفيذ مشروعات التنمية.

٤ - صندوق الأمم المتحدة للتنمية الاقتصادية

أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي المنبثق عن الأمم المتحدة في ٢٣ من يونية سنة ١٩٥٢ قرارًا بتكوين لجنته لوضع برنامج تفصيلي لإنشاء صندوق خاص يتولى منح المساعدة والقروض الطويلة الأجل – بفائدة مخفضة – إلى البلاد المتخلفة اقتصاديًا لتمكينها من الإسراع في إنجاز برامج التنمية الاقتصادية.

٥ - إدارة المعونة الفنية التابعة للأمم المتحدة

تبدي الدراسات التي يجريها الأخصائيون في كثير من البلاد النامية، عظم إمكانياتها المادية لو قيض لها تطبيق أسباب المعرفة الفنية الحديثة في مرافقها. فيرتفع مستوى شعوبها الذي يعتبر قطب الرحى في السلام العالمي الحقيقي. وهذا ما أدركه الموقعون على ميثاق الأمم المتحدة في سان فرانسسكو عام ١٩٤٥. فأنشئوا المجلس الاقتصادي

والاجتماعي الذي خصص بدوره صندوقًا لتمويل البرنامج الموسع للمعونة الفنية التي تبذلها هيئة الأمم إلى البلاد المتخلفة اقتصاديا. كما عهدت الأمم المتحدة إلى سبع وكالات متخصصة تابعة لها مزودة بخيرة الأخصائيين العالميين هي: منظمات: العمل – الأغذية والزراعة – التعليم والثقافة – الطيران المدني الدولي – الصحة – الظواهر الجوية – المواصلات الدولية، ببذل مساعدتها في رسم برنامج المعونة الفنية للتنمية الاقتصادية. وتتولى إدارة المعونة الفنية بالأمم المتحدة تنسيق أعمال تلك الوكالات وأعمال المنظمات المرتبطة بها مثل البنك الدولي التعمير والإنشاء وصندوق النقد الدولي...

وتكفلت الأمم المتحدة بمقتضى المادة ٥٥ من ميثاقها بالسعي إلى رفع مستويات المعيشة وتوفير العمالة الكاملة وتحقيق شرط التقدم والارتقاء الاقتصادي والاجتماع. وتتولى الجمعية العامة طبقا للمادة ٦٠ هذا الأمر الذي تحيله بدورها على المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وبناء على الالتزامات التي وردت بالفصل التاسع من ميثاق الأمم المتحدة، أصدرت الجمعية العامة طائفة من القرارات خلال فترة انعقادها الأربع الأولى اعترفت فيها باختلاف الأمم الأعضاء في تقدمها الاقتصادي – ودعت المجلس الاقتصادي والاجتماعي لدراسة الطرائق والوسائل الفعالة لتزويد من يحتاج من الدول الأعضاء – بالتعاون مع الوكالات المتخصصة – بالخبرة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويشترك في هذا البرنامج جميع الدول الأعضاء: سواء في هيئة الأمم أو منظمة العمل الدولية، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الأمم المتحدة للعلم والثقافة، ومنظمة الصحة الدولية، بتقديم الخبراء وتدريب المرشحين.

ولقد أنشئ مجلس للمعونة الفنية تعينه الوكالات الدولية المتخصصة السالفة الذكر، ويرأسه سكرتير عام الأمم المتحدة أو من ينوب عنه. كما يمثل فيه كذلك مندوبون عن البنك الدولي للتعمير والإنشاء وصندوق النقد الدولي والمنظمة الدولية للاجئين ومنظمة المواصلات الدولية. ويدرس المجلس طلبات المعونة الفنية التي تتلقاها المنظمات الممثلة فيه.

ويجب على السكرتير العام للأمم المتحدة أن يراعي في منح المعونة لدولة ما المبادئ الآتية:

١-أهمية الخدمات والاشتراطات المالية لتقدمها. ويتولى المجلس الاقتصادي والاجتماعي مراجعتها في كل دور من أدوار انعقاده.

٢-تحدد الحكومات التي يهمها الأمر المساعدات التي ترغب في الحصول عليها.

٣-تقوم الدولة التي ترغب في الحصول على المساعدات الفنية – قبل طلبها تلك المساعدات – بتحديد طبيعة المسائل ونطاقها التي تطلب من أجلها المساعدة.

٤- يجب ألا تتخذ المعونة الفنية ذريعة للتدخل الأجنبي السياسي أو الاقتصادي في شئون الدولة المعانة. وأن تقدم لحكومة هذه الدولة وتكون مطابقة لاحتياجاتها، وبالوضع الذي ترغب فيه. وأن تكون من الطراز الأول من حيث القيمة والتخصص الفني.

وتتعهد الدولة التي تطلب المعونة الفنية بإتباع المبادئ التالية:

١-تسهيل مهمة الهيئات الدولية المشتركة في تقديم المعونة الفنية. وذلك بتزويدها بالبيانات الضرورية الخاصة بالمشكلات التي تطلب من أجلها المعونة، وبتسهيل اتصالها - لا بالمصالح الحكومية فحسب - بل وبالأفراد الذين لهم صلة مباشرة بتلك المشكلات وبمشكلات أخرى مرتبطة بها.

٢- أن تبادر بأن تضع موضع الاعتبار الكلي الآراء الفنية التي تقدم إليها بناء على طلبها.

٣-أن تتعهد بأن تنشئ أداة تنسيق حكومية لضمان الاستفادة من جميع مواردها الفنية والطبيعية والمالية، الضرورية للتنمية الاقتصادية. والتي يمكن عن طريقها ضمان الإفادة من أية موارد هامة يتيسر للدولة الحصول عليها عن طريق دولي، في ميدان المعونة الفنية.

٤-أن تتحمل قسطًا هامًا من تكاليف المساعدة الفنية التي تقدم إليها. وذلك بأن تقوم - على الأقل - بسداد الجزء من هذه التكاليف الذي يمكن سداده بعملتها الوطنية.

ويشترط في الخبراء الذين يندبون لإسداء المعونة الفنية:

١- أن يكونوا من الأخصائيين الفنيين المشهود لهم بالكفاية العالية.

٢- أن يراعي في اختيارهم إلمامهم باحتياجات البلد الخاصة، واستطاعتهم التوفيق بين طرائق العمل وظروف البلد الخاصة. وقدرته على التوفيق بين طرائق العمل وظروف البلد المحلية والاجتماعية والمادية.

٣- أن يمتنعوا عن القيام بأي نشاط سياسي أو تجاري أو أي نشاط آخر خارج عن نطاق المهمة الموكولة إليهم. ويجب تحديد اختصاصاتهم في كل حالة، بالاتفاق بين البلد الذي يطلب المعونة والمنظمات الدولية التي تسديها.

ويراعي في إجابة طلبات المعونة الفنية ما يلي:

١- أن تستلهم الهيئات المشتركة في تنفيذ البرنامج ميثاق الأمم المتحدة ومبادئ البرنامج الموسع للمعونة الفنية والقرارات المتصلة به. ويجب أن يترتب على إسداء المعونة الفنية زيادة إنتاج الموارد البشرية والمادية وتوزيع الفوائد الناجمة عن تلك الزيادة توزيعاً عادلاً على السكان حتى يتأتى رفع مستوى معيشتهم.

٢- أن تكون مشروعات التنمية المقترحة من شأنها تحقيق رفاهية الشعب، وبخاصة توفير العمالة الكاملة للجميع. وأن تراعي فيها الحكومات الظروف والعادات والقيم الاجتماعية السائدة في منطقة معينة والتي قد تؤثر بطريق مباشر على أوضاع التنمية الاقتصادية.

٣- ترتيب المشروعات وفقًا لاحتياجات الدول المتخلفة وتوزيعها الجغرافي.

والاستقلال السياسي شرط لحصول الدولة على المعونة الفنية للأمم المتحدة. وقد نص على ذلك، القرار ١٠٠ (الدورة الثالثة للجمعية العامة). ولن يتأتى لبلد اجتناء ثمرات التنمية على أساس قويم إلا برسم برنامج يراعى فيه توازن عوامل الاقتصاد القومي المختلفة. ويجب أن يقوم هذا البرنامج على أسس عملية قوامها موارد البلاد وإمكانياتها الاقتصادية، وتقديم الأهم على المهم في تنفيذ جوانب البرنامج. وتأتي مساعدة الدولة في تقدير احتياجاتها وصياغة برامج التنمية، في مقدمة أعمال الوكالات المتخصصة التي تشرف على تنفيذ برامج المساعدة الفنية. وإن اتصال الأمم بعضها ببعض وتشابك مصالحها، يوجب على الدولة التي تعد مشروعات التنمية الاقتصادية أن لا تغفل مجريات الحوادث الدولية والبرامج التي تنفذها الحكومات الأخرى، وإلا منيت مشروعاتها بالفشل، سيما إن اتصلت بالتجارة الدولية. وهذا ما يجعل لنصائح الأمم المتحدة قيمتها العظيمة.

وإذا كانت احتياجات الدولة النامية عديدة وعاجلة لكن غايتها التوسع في الإنتاج بوساطة تنفيذ برنامج يتوازن فيه التصنيع مع التنوع الزراعي. ويتطلب التنفيذ توفير الطاقة المحركة المواصلات، وعدم إغفال العوامل الأخرى المتصلة بالإنتاج مثل: الصحة والتعليم والتغذية. فإنه على الرغم من أن نسبة عظيمة من سكان البلاد النامية - تتراوح بين

النصف والثلاثة أرباع – تعمل في إنتاج الأطعمة، إلا أن حالة التغذية – سواء من حيث النوع أو الكمية – قاصرة للغاية، فأحرى بالدولة توجيه جهودها قبل أي شيء آخر، نحو تحسين الإنتاج الزراعي لزيادة الأطعمة المتاحة في الريف، وتوفيرها للعاملين في الصناعات الجديدة. ثم ترنو إلى رفع مستوى الصناعات الاستخراجية لتزود الصناعات التحويلية باحتياجاتها من المعادن والوقود، وتتجه أخيرًا للتوسع في التصدير لتحصل من مبيعاتها في الخارج على الأموال اللازمة لتمويل نهضتها الاقتصادية.

وإن زيادة الإنتاج الزراعي زيادة جوهرية أمر مستطاع، لو طبقت التدابير المناسبة وفي مقدمتها: العناية باختيار السلالات، وتوفير الأسمدة الصالحة، وتزويد المزارع بالمعدات الحديثة، وإنشاء الصوامع لتلافي خسائر المحصولات وإقامة مخازن التبريد للمحافظة على الفواكه والخضروات. فضلاً عن تحسين السلالات الحيوانية عن طريق: التهجين، والقضاء على الأوبئة التي تصيب الحيوانات، والعناية بالغابات، وتحسين طرائق الانتفاع بالثروة المائية: كل هذا قمين بزيادة الثروة الزراعية ورفع مستوى التغذية في البلاد.

وللنهضة الصناعية أوضاع متعددة تختلف وفقًا لطبيعة موارد البلد المادية وحجم وحذق السكان. فتتجه البلاد في بادئ الأمر للنهوض بمناجمها، بينما يعني البعض الآخر بإنشاء الصناعات الزراعية والإفادة من المعادن المتوافرة في أراضيها. وتركز بعض البلاد اهتمامها في إنتاج السلع التي تسد الاستهلاك المألوف للمواطنين، في حين ترنو بلاد

أخرى إلى إنتاج السلع الإنشائية. على أن البلاد النامية جميعها تعني بتحسين المواصلات والقوى المحركة.

والواقع يعتبر الافتقار إلى القوى المحركة – سواء على شكل بخار أو ديزل أو كهرباء – عقبة كأداء تقف أمام التقدم الاقتصادي في جميع المناطق تقريباً. وإنه وإن زخرت كثير من المناطق بأسباب القوى المحركة، لكن يعوزها المال والخبرة الفنية لاستخدامها على نطاق مثمر في اقتصادها القومي.

وقد تتطلب المعونة الفنية في الميدان الصناعي عدة مراحل:

تبدأ الأولى بالدراسات الاقتصادية والهندسية لتعيين أوفق الصناعات للبلاد. أي من حيث مدى توافر الموارد الطبيعية والمواد الأولية والقوى المحركة، ورؤوس الأموال والأيدي العاملة، وأتساع أسواق التصريف.

ثم تدرس الصناعة التي يقع الاختيار على قيامها بالبلد. ويرسم برنامج يحدد قدرة الصناعة الاقتصادية. ويفصل في أجدر العمليات بالتنفيذ. وتعين المشروعات الإضافية للصناعة مثل القوة المحركة والمواصلات.

ويقرر البرنامج كذلك: تكاليف الإنتاج والتصريف.

وأخيراً، يحتاج إلى المعونة الفنية خلال مرحلتي تشييد وتدريب المديرين والأخصائيين المحليين على إدارة المصنع.

ويعتبر تقدم المواصلات مفتاح التقدم الاقتصادي في كثير من بقاع العالم. فإن معظم البلاد النامية يفتقر إلى الطرق الصالحة وإلى تعزيز النقل النهري والسكك الحديدية وإلى المطارات للطائرات المدنية، وتحسين الموانئ ويتطلب كذلك بالإضافة إلى رءوس الأموال، الخبرة الفنية للمساعدة في خفض تكاليف الإنشاء إلى أوطأ حد ممكن. ويتأتى عن تقدم المواصلات زيادة كمية الأطعمة في الحضر، وخفض أسعار المصنوعات في الريف، ويقود إلى نشر الآراء الجديدة والثقافة.

وتستند زيادة الإنتاج – في الزراعة والصناعة على السواء – على العامل البشري دائمًا. ومن ثم، يجب تلافي الأضرار التي تصيب السكان من جراء تنفيذ برامج التنمية. ويطالعنا في هذا الصدد الضرر الصحي الهائل الذي أصيب به سكان الريف المصري من جراء التوسع في الري منذ منتصف القرن التاسع عشر لزراعة القطن لتصديره إلى البلاد الغربية. إذ لم تتخذ أسباب الوقاية من أمراض كالبلهارسيا والإنكلستوما. فانتشرت بين ظهراني الفلاحين انتشاراً ذريعًا هد القوى العاملة الريفية هداً. وتقدر الهيئات الدولية نسبة المصابين بالطفيليات في الشرق الأوسط بحوالي ٩٠٪ من سكان الريف، الأمر الذي يقلل الإنتاج إلى أدنى حدوده. ولا تقل أهمية صحة العامل في الإنتاج الصناعي عن أهميتها في الإنتاج الزراعي، فالمشاهد أن المناطق الصناعية التي يتمتع فيها العمال بصحة موفورة، تتفوق على غيرها في مضمار الطاقة الإنتاجية للفرد، ويهبط فيها معدل الوفيات كثيراً. ومن ثم يجب البدء بتنفيذ

البرامج الصحية قبل إنفاذ البرامج الاقتصادية. ويتلو ذلك رسم برامج للتعليم والثقافة، إذ لن تقوم للتنمية الاقتصادية قائمة في بيئة جاهلة، وعلى أن تتجه العناية إلى التعليم بصفة خاصة.

وترتبط التنمية الاقتصادية بالتقدم الفني، الذي يدعمه البحث. ولذلك تعني الحكومات بإنشاء معامل البحث، وتلحق بالجامعات والمعاهد والمصالح الحكومية المختصة، كما قد تلحق بالمصالح نفسها. ويجب تزويدها بالمعدات والأجهزة وإعداد برامج أبحاثها بعناية بالغة. ولا ريب أن المعونة التي تتلقاها حكومات البلاد النامية في هذا الشأن من الهيئات الدولية لها قيمة ثمينة في قيام المعامل برسالتها العظيمة في التنمية الاقتصادية. كما تزود تلك الهيئات البلاد النامية بالمعلومات الفنية وبأحدث الآراء في المسائل التي تشغل الأذهان، فيصبح القائمون على تنفيذ مشروعات التنمية وثيقي الصلة بمجربات الأبحاث العلمية في الخارج.

وينبعث عن التغيرات الأساسية في الحياة الاقتصادية لبلد – أي بلد – مشاكل اجتماعية جوهرية. ولن يستطيع شعب يعيش في ظل أوضاع اجتماعية قديمة، أن يستوعب المظاهر الاقتصادية الحديثة إلا تدريجيًا. ويجتاز الشعب فترة انتقال من الاقتصاد الزراعي الذي يقوم على المجتمع الريفي المحافظ، إلى اقتصاد قوامه مجتمع المدينة المتحرر الحافل بالحركة، بما يحمله هذا الانتقال بين طياته من تقلقل اجتماعي يؤثر أيما تأثير على استقرار العائلة والمجتمع. ومن ثم قد

تحتاج الأمة النامية إلى أخصائيين اجتماعيين يدرسون العلاقات التي تتمخض عنها التنمية الاقتصادية، على أمل إرسائها على أساس مكين لا يضير مجتمع الأمة في مجموعه.

كما يترتب على الإخفاق في رفع مستوى المعيشة، ضياع الفوائد التي تتوقع الأمة اجتناءها من التنمية الاقتصادية هباء منثورا. ويجب أن يكفل للعامل غذاء كاف وملبس لائق ومسكن مناسب، ويؤمن على حياته من أخطار العمل والتعطل وأن يثاب على إجادته لعمله. ولذلك فإن للمساعدة الفنية دورًا حيويًا في هذا الميدان.

وقد تبذل المعونة الفنية لحل المشكلات الإدارية العامة التي تبرز من خلال تنفيذ مشروعات التنمية الاقتصادية، مثل إعادة تنظيم الإدارات الحكومية لكي تستطيع مواجهة المسئوليات الجديدة وتنسيق أعمال الإدارات المختلفة وتبسيط الإجراءات الإدارية ووضع نظم اختيار الموظفين. والواقع أن هذا التنظيم من الأهمية بمكان عظيم حتى أنه ليتوقف على كفايته نجاح مشروعات التنمية الاقتصادية.

الفصل الثالث

خصائص مشروعات التنمية الاقتصادية

١- المظاهر العامة

يستبين للباحث من استعراض مشروعات التنمية في الدول المختلفة، وجود عدد من الاختلافات الخطيرة بين بعضها بعضًا، وقيام طائفة من المشابهات بين مشروعات إحداها والأخرى، فبلاد تتطلع لتحقيق معدل من الاستثمار العام يتسم بالطموح، بينما يلتزم غيرها جانب الاعتدال، فيقنع بتحقيق معدل أقل تطرفًا، وثمة نزر يرضى بالحفاظ على وضعه الاقتصادي والاجتماعي الراهن.

ولقد اعتنق معظم البلاد النامية مبدأ اقتطاع أعظم قدر ممكن من الدخل القومي لاستثماره في النهوض بمرافق الاقتصاد القومي. لكن تعلق جميع البلاد النامية – عدا النزر اليسير – تنفيذ مشروعاتها على افتراض تدفق روس الأموال الأجنبية طوال فترة تنفيذ مشروعات التنمية. ويرنو بعض البلاد للاستغناء عن المساعدة الأجنبية بفضل زيادة قدرته الإنتاجية، أو التقليل من حجمها قدر الإمكان. هذا بينما يشتد ضغط الحاجة على البعض الآخر، فلتمس زيادة المعونات الخارجية في صورة أو في أخرى.

وتختلف مشروعات التنمية – أحدها عن الآخر – اختلافا واسع المدى، من ناحية درجة ما تسبغه على قطاعاتها المختلفة من أهمية.

فبعض المشروعات يضفي أهمية خاصة على الإنتاج المادي، بينما تعني مشروعات أخرى بقطاع الخدمات، لا سيما ما يتصل منه بنواحي التعليم والمسكن والصحة.. وما إلى ذلك من الشئون الاجتماعية.

فإذا ما ولى الباحث وجهه شطر الإنتاج المادي، ألقي تباينًا أساسيًا في نظرة بلد عن آخر:

فهناك بلاد توجه استثماراتها صوب الصناعة بالذات، تعنى أخرى بالزراعة أساسًا، وتوازن ثالثة بين هذين القطاعين. فإن اتجه الباحث للصناعة يجد بلادًا توجه استثماراتها لإنتاج الصناعات الثقيلة، وتقلل قدر الإمكان من إنتاج الصناعات الاستهلاكية، اللهم إلا ما يكفي احتياجات سكانها الأساسية.

في حين توجه بلاد أخرى جانًبا كبيرًا من استثماراتها لترقية الصناعات الاستهلاكية باعتبارها قطب رحى صادراتها.

ومهما يكن من أمر اختلافات مشروعات التنمية، فثمة مشابهات كبيرة بين جميع الدول النامية في النواحي التالية خاصة:

أولًا: عنايتها بالنهوض بمصادر الطاقة، وترقية وسائل المواصلات وطرائق الاتصال، وصناعة البناء.

ثانيًا: تسيطر على القائمين على شئون التنمية في جميع البلاد النامية فكرة واحدة تدور حول العمل على زيادة الصادرات والحد من الواردات، إلا ما يتصل باحتياجات مشروعات التنمية التي لا تتوافر محليًا.

٢- دور القطاع العام في التنمية

تبدي الإحصاءات اختلاف معدلات التنمية باختلاف البلاد. لكن يلاحظ عدم وجود دولة نامية يقل معدل نموها السنوي المرسوم عن ٤٪. وذلك على الرغم من أن عددًا كبيرًا من الدول النامية قد أخفق في كفالة هذا المعدل طوال السنوات العشر الماضية.

والحق، لا يعثر الباحث إلا على عدد قليل من الدول النامية يقنع برسم معدل سنوي للنمو يقل عن ٥٪ بينما تتطلع غالبيتها الساحقة إلى أن تحقق مشروعات التنمية عن طريق معدلات سنوية تصل إلى ٥٪ أو تزيد، ومصداقًا لهذا الرأي، يسفر بحثنا حالة ثمان وثلاثين دولة نامية عن حقيقة مدارها أن ثلث هذه الدول يختط لنفسه زيادة سنوية في التنمية تجاوز معدل ٦٪ متأثرًا بلا ريب بضخامة الزيادة السنوية في تعداد سكانه مما يدفع حكومته دفعًا لأن تولي وجهها شطر التنمية رجاء أن تستوعب الزيادة. لكن أثبتت الوقائع العملية مدى تغالي هذا الفريق في طموحه: إذ لم يتحقق لأكثر من نصف الدول النامية سوى معدل زيادة سنوية يقل عن 3.5٪.

ويلاحظ الباحث أن مثل هذه البلاد قد رسمت لنفسها خطة التعجيل بالنهوض بمرافقها، فوضعت نصب أعينها تحقيق معدلات مرتفعة للنمو لا تناسب – في غالب الأحيان – مع مقدرتها الحقيقية. وهذا أمر قد أحبط تفاؤل القائمين على شئونها عندما لم تحقق خطط التنمية إلا تقدمًا لا يجاوز ١٪ أو ٢٪ سنويًا. وتتبلور المهمة التي تجابه

كل دولة نامية في أن تصيغ خطة عملية تثمر معدل نمو يناهز المعدل المشتهي قدر الإمكان وفي إطار طموحه. ويعمد معظم البلاد النامية لتقدير معدل النمو الذي يتفق ومقدرته باستخدام نوع من التقييم لكل من العاملين التاليين:

الأول: احتياطي الموارد القابلة للاستثمار، والتي يحتمل أن تتوافر للدولة النامية طوال فترة المشروع.

الثاني: حصيلة رأس المال الذي يستثمر في تنفيذ خطة التنمية.

فإن إقامة خطة مالية للاستثمار، لا يزال يعتبر في طليعة الأعمال التي تضطلع بها حكومة الدولة النامية أثناء توليها صياغة مشروع التنمية. ويتولى الخبراء تقدير احتياطي الموارد المالية التي يحتمل توافرها للقطاع العام ليستخدمها في أغراض التنمية. هذا بالإضافة إلى إجراء تقدير تقريبي لاتجاه الاستثمار والادخار في القطاع الخاص. وطالما أن معظم البلاد النامية يعتمد على رأس المال الأجنبي في كثير من موارده المحلية، تؤلف الاتجاهات المتوقعة في التجارة الخارجية والمدفوعات جزءًا لا يتجزأ من الصياغة الأولية للخطة. وتخضع هذه التقديرات لمزيد من التهذيب والتنقيح تتفاوت في درجتها تفاوتًا بعيد المدى. وتستند هذه العملية في المحل الأول على مجموع التخطيط التفصيلي الذي يتخذ سبيله لأحكام المشروعات المتصلة بالإنتاج والاستثمار. ولقد كانت مرحلة التقدير تتم في الماضي على أساس التجارب السابقة مع إجراء التعديلات التي تتفق مع ما ينتظر من تغيرات في تركيب الاستثمار أو في القدرة على استخدامه.

ولا يزال جانب كبير من النشاط الاقتصادي في جميع البلاد النامية تستأثر به المشروعات الفردية وتقرر مصيره، الأمر الذي يخرج عن سلطان الحكومة توجيه قدر ضخم من الأهداف: سواء أكان القائمون على شئون الدولة يؤيدون المشروع الخاص أو الاقتصاد الاشتراكي البحت أو الاقتصاد الإشتراكى المختلط. ويرد هذا إلى ما تبين للدول النامية من عجز أجهزتها الإدارية عن التوسع في تفاصيل مشروعات التنمية وتناول كل صغيرة وكبيرة من الحياة القومية، فضلًا عن عدم جدوى هذا اللون من التدخل الحكومي من الناحية العملية.

ولا نقصد بهذا القول إن مشروعات التنمية قد أخفقت إخفاقًا تامًا في تقرير أهداف معينة تعهد بتنفيذها للقطاع الخاص. إذ نجد عددًا كبيرًا من مشروعات الدول النامية يعهد للقطاع الخاص أمر تنفيذه. وأبرز ما يطالعنا في هذا المجال ما تتضمنه مشروعات قطاع الزراعة من أهداف لإنتاج محاصيل التصدير الأساسية ولإنتاج المحاصيل الغذائية التي تستهلك محليًا، وعينت مشروعات التنمية في كثير من البلاد النامية أهدافًا لإنتاج طائفة من السلع الاستهلاكية والسلع الإنتاجية مثل: المنسوجات والسمنت والصلب والأسمدة.

وثمة حقيقة لها أهميتها وهي أنه بينما أن نصيب القطاع الخاص من مجموع الناتج القومي ضخم للغاية بصفة عامة، لكن القطاع العام يشغل جانبًا جوهريًا من مجموع الاستثمار. ويتراوح نصيب استثمارات القطاع العام بين الثلث وأكثر من النصف من مجموع الاستثمارات بصفة عامة.

وتتيح هذه النسبة العالية لاستثمارات القطاع العام، برامج محددة، وتقدير التطور الذي يلم بالإنتاج القومي نتيجة تنفيذ هذه البرامج. وتصدق هذه الفكرة بالذات على البلاد التي يسفر فيها تدخل القطاع العام في الحياة الاقتصادية.

ويعتبر قيام الدول النامية باحتجاز نسبة من ناتجها القومي تنتفع بها في زيادة طاقتها الإنتاجية، عاملًا أساسيًا في سياسة التنمية. إذ يرى معظم الدول النامية في تزايد معدل الاستثمار شرطًا أساسيًا للإسراع بعملية النمو، لإيمانها بقصور معدل الاستثمار المألوف عن كفالة ما تصبو إليه من رقي وازدهار في عهدها الجديد.

وتتوافر الموارد الإضافية اللازمة لتحقيق الزيادات المطلوبة في الاستثمار:

إما بوساطة خفض النسبة التي يستهلكها الشعب من إنتاج بلاده. ويترتب على هذا زيادة المدخرات القومية التي يمكن توجيهها للاستثمار، أو عن طريق زيادة نسبة الموارد التي يحصل عليها البلد النامي من الخارج. ويقود هذا إلى استفحال عجز ميزان مدفوعاته.

ويجمع معظم البلاد النامية بين هذين الأسلوبين في زيادة الموارد التي تخصص للاستثمار. وتختلف درجة أهمية أحد الأسلوبين عن الآخر، من بلد لآخر.

٣-توزيع الموارد على أوجه التنمية

أشرنا إلى ضرورة تولي القائمين على شئون التنمية تحديد النسبة

التي تستقطع من موارد البلاد الكلية وتخصيصها للاستثمار. وبالإضافة إلى ذلك، تقتضي صياغة برامج التنمية توزيع هذه الموارد بين قطاعات الاقتصاد القومي المتباينة وفروعه. ويتأثر تكييف هذه الصياغة بمجموعتين من العوامل:

تتضمن الأولى – المقاصد المرجوة من الاستثمار والاستهلاك والميزان الخارجي.

وتشمل الثانية – تدفق الموارد، وطراز الاقتصاد القائم.

ويقع على كامل القائمين على شئون التنمية عبء تعيين أسلوب توجيه الاستثمارات صوب المشروعات التي يتضح أنها تحقق أعظم تقدم – في ظل أوضاع البلاد الراهنة – لكفالة الغايات القومية. ولا يتخذ هذا القرار إعتباطًا، بل يخضع لدراسة طائفة من المسائل المتصلة بالتنمية الاقتصادية تترابط إحداها بالأخرى، ترابطًا وثيقًا. ويعكس هذا القرار وجهات النظر الآتية:

أولًا: وجهات النظر المتصلة بالتغيرات البنائية في الاقتصاد. وهي تغيرات يقتضيها خلق البيئة التي ينمو فيها الاقتصاد القومي نموًا ذاتيًا.

ثانيًا: الرأي المتصل بمدى تكامل الاقتصاد القومي للبلد النامي، مع التجارة الدولية.

ثالثًا: تقدير العوامل التي تؤلف عوائق النمو الرئيسية في غضون فترة تنفيذ برنامج التنمية.

رابعًا: تحديد سياسة حكومة البلد النامي تجاه الموقف الذي يلتزمه حيال أسلوب الحرية الاقتصادية، بما تعنيه من إرخاء العنان لتقلبات السوق لتتولى تعيين متجهات الاستثمار التي تخدم قضية التنمية الاقتصادية.

خامسًا: فلسفة الحكومة فيما يتصل بمجالات النزعة الاستثمارية: الفردية والعامة.

و ثمة حقيقة لا تماري تقوم على أن نصيب الاستثمار العام في مجموع الاستثمار الموجه لخدمة التنمية الاقتصادية في زيادة متصلة. ويرد ذلك لانتشار الإيمان بالفلسفة الاشتراكية، وبخاصة ما يتعلق منها بالجانب الاقتصادي. وهذا ما يبدو أثره في بعض البلاد النامية بجلاء في إقبال الحكومات على الاستحواذ على وسائط الإنتاج. فثمة نزعة قوية جدًا إلى توجيه الدولة استثماراتها للقطاع العام. ويضم القطاع العام بين طياته: إدارة مصالح الدولة ومكاتبها على تباينها، التعليم وغيره من الخدمات التي تدخل في اختصاص الحكومة، ومجموعات الأبنية التي تقيمها الدولة للتخفيف من حدة أزمة السكن أو لتزويد الطبقة الكادحة بالسكن الملائم بسعر رخيص.

وتختلف نظرة الدول النامية إلى كل من قطاع الخدمات وقطاع الزراعة وقطاع الصناعة: كل وفق ظروفه الخاصة. فتتباين بالتالي نسبة الاستثمارات التي تستقطع من الدخل العام وتخصص للنهوض بهذا القطاع أو ذاك.

بيد أن الحاصل في معظم الدول النامية أن يترك الاستغلال الزراعي

للأفراد، مع تولي هيئات الحكومة أمر إرشاد الفلاحين إلى خير أساليب الزراعة ومعاونتهم في الحصول على الأسمدة والبذور والسلفيات. وتتدخل في صورة أو في أخرى في شئون تسويق السلع وتصدير المتاح منها بعد كفاية الاستهلاك الداخلي. كما تحدد الدولة الملكية الزراعية وفقًا لمطالب التنمية.

أما في قطاع الصناعة، فتتباين سياسات حكومات الدولة النامية تباينًا واسع المدى:

فبعضها يترك الصناعة في حيازة الملكية الخاصة مع تدخله بصورة مباشرة – أو غير مباشرة – في تحديد الإنتاج وشروط العمل والتسويق.

ويمتلك البعض الآخر المصانع، ما جل منها وما دق.

ويمتلك بعض الحكومات طائفة من الصناعات الرئيسية وفي طليعتها مصانع الآلات والمصانع الكبيرة التي تؤثر في الاقتصاد القومي في صورة أو في أخرى.

ويتفرع عن هذا الاختلاف في النظرة إلى قطاعات الاقتصاد القومي المختلفة، اختلاف حصة كل منها بالطبع من المبالغ المخصصة للاستثمار.

الفصل الرابع
مقومات مشروعات الإنتاج والقوى العاملة

١- السياسة الزراعية

أولا- سياسة الإنتاج

تؤمن البلاد النامية بدور الزراعة الخطير في مشروعات التنمية. لكن لا يرقى هذا الاهتمام إلى ما تبديه من اهتمام فائق بالصناعة، إذ تعتبرها العامل الديناميكي في الارتقاء الاقتصادي. ومن الخطأ الفادح اعتبار الزراعة والصناعة عاملين متنافسين من عوامل النمو الاقتصادي. فلقد أبانت الأحداث الاقتصادية في السنوات الأخيرة صدق الرأي القائل بأن الزراعة تكمل النمو الصناعي، وهي له ضرورة لا محيص عنها.

وإزاء تقلقل الطلب الدولي على المواد الأولية واضطراب الإقبال عليها في الأسواق العالمية، يندر أن نجد بلدًا ناميًا يقنع بالتخصص في الإنتاج الزراعي لتصديره إلى الخارج للحصول على الموارد الضرورية للتعجيل بنموه الاقتصادي.

ومن الناحية الأخرى، قاد الحماس للتصنيع في بعض البلاد النامية للتغاضي عن دار الزراعة في كفالة نمو الاقتصاد القومي في مجموعه، مما قاد إلى انبعاث صعوبات خطيرة باتت تعرقل تقدم البلاد عامة واقتصاداتها خاصة: فلقد ترتب عن إهمال الزراعة، إخفاق إنتاج الأطعمة

في مسايرة نمو السكان وفي تزويد الصناعات – المنشأة وفقًا لبرامج التنمية – باحتياجاتها من المواد الأولية. وعجز بعض الدول النامية عن كفاية الطلب العالمي على منتجاتها الزراعية، واضطر البعض الآخر لاستيراد المواد الأولية والغذائية مما دفعه لاستيراد هذه المواد من الخارج. وترتب عن ذلك كله: ضياع مقادير ثمينة من النقد الأجنبي. وتعويق التقدم الصناعي، واضطرار طائفة من البلاد التي تدهور إنتاجها الزراعي للحد من الإنفاق المحلي صدًا لموجه التضخم الناجمة عن هبوط المعروض من السلع الاستهلاكية في الأسواق المحلية.

فلا بدع والحالة هذه، أن تولي مشروعات التنمية الحالية عناية خاصة للنهوض بالزراعة عامة، ولإنتاج الأطعمة بصفة خاصة. وأن تلتزم الحذر والحيطة في سياستها الزراعية، لما يترتب عن تضعضع اقتصادها الزراعي من آثار سيئة على مواردها من النقد الأجنبي.

وعلى نقيض برامج ترقية الصناعات، تضع جميع الدول النامية أهدافًا للنهوض بسلع نوعية. وذلك لأن معظم برامج التنمية المتصلة بالقطاع الزراعي يفترض أن في مكنة الحكومات تأدية دور جوهري في تنمية الزراعة عن طريق برامجها للإنفاق العام. ومن شأن تعيين أهداف محددة للإنتاج، تزويد برامج الاستثمار الحكومي بنظام يهديها سواء السبيل.

وتكاد أن تتشابه طريقة تعيين أهداف الإنتاج في جميع البلاد النامية. وأساسها: موازنة الطلب المنتظر على السلعة، بالزيادة المتوقعة في إنتاجها، زيادة تترتب على الموارد التي تبذلها الحكومة لكفالة هذه الغاية.

ففي ناحية الطلب، تحتسب احتياجات الاستهلاك المحلي ومتطلبات التصدير: على السواء. فبالنسبة للمحاصيل الغذائية مثلًا، يؤخذ في الحسبان تأثير الزيادة في السكان وفي دخل الفرد على الطلب على المنتجات الغذائية. لكن غالبًا ما يتجاهل القائمون على وضع خطة التنمية تأثير تقلبات الأسعار على الطلب على المواد الغذائية أو تأثير إحلال أغذية منحطة النوع محل أغذية مرتفعة النوع غالية القيمة، على ذلك الطلب.

فإذا ما ولينا وجهنا شطر العرض، طالعتنا الصعوبة الأساسية في توثيق الأهداف،

ففي المكان الأول – لا تنحصر مشكلة زيادة محصول الزراعة في تحسين عناصر هذه الزيادة مثل تحسين وسائل الري، توفير الأسمدة، إمداد الزراعة بالبذور والمعدات الزراعية. إذ يتأثر استخدام هذه العوامل استخدامًا فعالًا بالدوافع التي تؤثر في معنويات الزراع فتدفعهم للإقبال على العمل أو العزوف عن بذل الجهود. كذلك يجب التنسيق بين هذه العوامل، إذ لن يجدي – مثلًا – استخدام مياه الري من غير الاستعمال السليم للمخصبات. ولعمري فإن توافر الانسجام في الإفادة بالعوامل المختلفة التي تدخل في نطاق التنمية – سواء في قطاع الزراعة أو في قطاع الصناعة أو في غيرهما – ليعتبر قرينة على سلامة برامج التنمية الاقتصادية.

ولتقييم إمكانية تنفيذ الأهداف المنشودة من الإنتاج الزراعي الكلي، ثمة عامل له أهميته ومداره المفاضلة بين: إنتاج المواد الغذائية لكفاية الاستهلاك المحلي، وإنتاج سلع تخصص للتصدير أساسًا. وتسفر التجارب

عن أن إنتاج المحاصيل التي تخصص للتصدير (وتعرف أحيانًا بالمحاصيل النقدية) أشد استجابة للتغيرات الطارئة على أسواق الطلب، من استجابة المواد الغذائية المخصصة للاستهلاك المحلي. ويفسر ذلك بأن للمواد الغذائية رسالة ضخمة وهي إعاشة السكان، فأسعارها أقرب للتماسك بفعل ثبات الطلب عليها. وعلى أية حال، ثمة بلاد توجه جهودًا خاصة صوب زيادة منتجاتها من المحاصيل النقدية كالقطن بمصر والجوت بباكستان والشاي بالهند والمطاط بالملايو. وذلك على الرغم من إقبالها على استيراد كميات ضخمة من المواد الغذائية لكفاية احتياجات سوقها المحلية. وترد هذه النزعة إلى أن المحاصيل النقدية تزودها بالعملات الصعبة لاستيراد متطلبات التنمية، على حين يتيسر لها استيراد ما ينقصها من المواد الغذائية من البلاد التي يفيض إنتاجها منها عن حاجة سوقها المحلية.

ثانيًا- سياسة الاستثمار

إن تحقيق برامج التعجيل بنمو الإنتاج الزراعي، يؤلف واحدًا من أشق الواجبات التي تجابه البلاد النامية. وتتباين نسبة الاستثمار الكلية المخصصة للنهوض بالزراعة من بلد إلى آخر:

فترتفع هذه النسبة – بالذات – بين بلاد الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فإن ثمة نسبة تجاوز الثلاثين في المائة من مجموع الاستثمارات العامة توجه للاستثمار في قطاع الزراعة في الأردن والمغرب وتونس.

بينما لا تجاوز النسبة ١٥٪ في طائفة من بلاد أمريكا اللاتينية (في بوليفيا وشيلي وكولومبيا وأكوادور وفنزويلا).

وتتراوح النسبة بين ٢٠٪ و٣٠٪ في معظم بلاد أفريقيا وآسيا.

ولا يعني تخصيص نسبة عالية من الاستثمارات العامة لاستثمارها في قطاع الزراعة، ارتفاع معدل نمو الإنتاج الزراعي. إذ تعكس النسبة اختلاف البلاد في الأهمية النسبية التي يشغلها قطاع الزراعة من الاقتصاد القومي.

وقد تكون زيادة الاستثمار موجبها ضعف الإنتاج الزراعي لسبب أو لآخر، مما يدفع البلد إلى السخاء في الزراعة بالمزيد من الموارد.

وتتباين العلاقة بين الاستثمار والزيادة المتوقعة في الإنتاج: بين بلد وآخر. وترد الاختلافات إلى الظروف الجوية وطبيعة التربة ومدى توافر الري.. وغير ذلك من الأسباب التي تقود إلى نشوء اختلافات جسيمة في حجم الاستثمار الذي يعتبر شرطًا لازمًا لكفالة زيادة مقررة.

وللقطاع العام – بلا ريب – دور جوهري في موضوع الإنفاق الاستثماري في قطاع الزراعة. وتختلف حصة القطاع العام في مجموع الاستثمار الزراعي – من بلد لآخر – اختلافًا واسع المدى. لكن تكون تلك الحصة في غالبية البلاد قدرًا جوهريًا من الاستثمارات، بينما تكون في بعض البلاد الجانب الراجح منها. وغالبًا ما تكرس حكومة البلد النامي ذلك القدر من الأموال العامة الذي توجهه للاستثمار الزراعي صوب مجالات النشاط التي يتقاعس الاستثمار الخاص – عادة – عن تحمل أعبائها والتي تعتبر حيوية لارتقاء الزراعة وتقدمها. ويطالعنا من قبيل المثال: مشروعات الري الرئيسية – استصلاح الأرض – وقاية الأرض من التآكل – توسيع نطاق الخدمات – إنشاء الجمعيات

التعاونية– هيئات البحث الزراعي – الائتمان الزراعي....إلخ.

وتتلقى هذه الأعمال وغيرها أنصبة ضخمة من استثمارات الدولة للنهوض بقطاع الزراعة. وثمة بلاد – مثل غانا وتانزانيا – تولت تنظيم مزارع ضخمة تتملكها الدولة وتدير شئونها أو تفرض عليها تطبيق نظام التعاونيات. وذلك بحجة أن الارتقاء الزراعي لو ترك لإرادة الفلاح، لتطلب ذلك أمدًا طويلًا بسبب عقلية الفلاح المحافظة وجهله بالإفادة من الأساليب الفنية الحديثة.

ثالثا- سياسة الملكية الزراعية:

لا تتمثل العقبة الرئيسية أمام التنمية الزراعية في البلاد النامية في قصور الموارد المخصصة للاستثمار بقدر ما تتجلى في صعوبة إعداد برنامج التنمية. ومناط الصعوبة هذه طرازان من العقبات:

الأول: ناجم عن خصائص علاقات الملكية المتصلة بالأرض.

الثاني: متفرع عن الكيان الاجتماعي التقليدي والقيم السيكولوجية التي غالبًا ما تصاحبها.

ففي كثير من البلاد النامية، يقترن وجود التفاوت القاسي في حيازة الأرضي، مع الظواهر التالية:

أولًا– انقطاع ملاك الأرض عنها وإقامتهم في المدن الكبرى.

ثانيًا– وجود طبقة كبيرة من الفلاحين المعدمين.

ثالثًا– ارتفاع إيجارات الأرض بسبب التنافس عليها.

رابعًا– تسليف الفلاحين بفوائد ربوية.

خامسًا– قصور الحوافز التي تدفع الفلاحين للعمل.

رابعا– سياسة الأثمان والإئتمان:

يعتبر تثبيت الأسعار واستخدام أثمان الحاصلات الزراعية، عاملًا لاستثارة جهود الفلاحين والزراع لبذل الجهود والأموال لتنمية الإنتاج كمية ونوعًا. وهذا ما تعني به برامج التنمية وبخاصة تلك التي تشغل الزراعة فيها مكانة مرموقة في اقتصادها القومي.

وتتبلور سياسة الأسعار التي تتخذها الدول النامية لصد التضخم واستثارة همة الفلاحين للإنتاج في الإجراءات التالية:

الأول– منع إعانات وفرض الضرائب للتأثير في الإنتاج والاستثمار.

الثاني– تكوين مخزون من الحبوب الغذائية لموازنة الأسعار.

الثالث– تأليف جمعيات تعاونية تشرف عليها الدولة.

الرابع– إحتكار الدولة بعض فروع التجارة وبخاصة إستيراد المواد الغذائية وسلع التصدير.

الخامس– تعيين أسعار شراء طائفة من السلع الأساسية.

ويشيع بين الدول النامية في الوقت الحاضر إجراء الإعانة والضرائب وضمان الدولة أسعار طائفة من السلع الأساسية. وذلك بالنظر

لسهولة التطبيق والتنفيذ.

ولهذا الإجراء عيبان رئيسيان:

الأول – تعرض سياسة منح الإعانات – أو ضمان حد أدنى للأسعار– لإساءة الاستعمال، إن ساءت شئون البلاد الإدارية.

الثاني – تعذر سحب الإعانة – أو العدول عن ضمان حد أدنى للأسعار – بعد انتهاء الغاية منها، وينبني على ذلك تحمل دافعي الضرائب أعباء لا لزوم لها.

كذلك تضم طريقة تكوين مخزون الحبوب الغذائية الموازنة الأسعار بين ثناياها نقيصتين أساسيتين:

الأولى– تتطلب إجراء تنظيمات معقدة ترهق الإدارة الحكومية.

الثانية– تقتضي تشييد أبنية لاختزان الحبوب وصيانتها من الحشرات.

ولهذا تعزف الدول النامية عن تطبيق هذه الطريقة، ما خلا الهند.

وثمة عامل له أهمية بالغة في السياسة الزراعية، ألا وهو كفالة الائتمان المناسب للفلاحين والزراع. ولقد كان ملاك الأرض والمرابون يتولون تزويد الزراع والفلاحين باحتياجاتهم الائتمانية، وكانت فائدة الإقراض عالية وشروط التسديد ثقيلة الدفع، ونبني على قسوة الائتمان في الريف، انصراف صغار الفلاحين عن الاقتراض لتحسين طرائق الإنتاج.

٢- السياسات المتصلة بالإنتاج الصناعي

أولا- المظاهر العامة

على الرغم من عناية جمهرة الدول النامية بالزراعة ومن استناد اقتصادات معظمها على الزراعة، ثمة ظاهرة في مشروعاتها لا تماري وهي اعتبار التصنيع قطب رحى مشروعات النمو الاقتصادي الطويلة الأجل فلا يستغرب إذ تؤلف الصناعة – بصفة عامة – القطاع الرئيسي في التنمية الاقتصادية، ونقصد في دراستنا هذه باصطلاح الصناعة: الطاقة المحركة، طرق المواصلات والاتصال، فضلًا عن الصناعات التحويلية.

وينبئ استعراض مشروعات التنمية عن اختلاف ضخم في تفاصيل عمليات التصنيع. لكنها تتفق فيما يتعلق بالعمل على بلوغ أهداف محددة لإنتاج السلع المصنوعة، وفي تعيين حجم الاستثمار المطلوب لبلوغ هذه الأهداف وتبين هذه المشروعات – كذلك – المبالغ اللازمة لتوفير القوى المحركة اللازمة لتشغيل المصانع والمواصلات. ويعني بعض الدول النامية بتوفير الاستثمارات لزيادة طاقة مناجمها وآبار النفط الإنتاجية.

ويلاحظ من استقراء مشروعات التصنيع في البلاد النامية أن جميعها قد رسم أهدافًا لإنتاج السلع المصنوعة، لكن القليل منها قد اهتم بتعيين أهداف للفروع الأساسية للمنتجات الصناعية. وتعتبر مشروعات التنمية الهندية أكثر مشروعات التنمية تفصيلًا، ومنها يتبين عظم دور القطاع العام في مجال التنمية.

ويرد عدم عناية معظم البلاد النامية بإيراد تفاصيل وافية إلى أنها تضع على كاهل الاستثمار الخاص عبء النهوض برسالة التصنيع. ولا يعني هذا بالضرورة انصراف الحكومة عن العناية بأنواع معينة من الصناعات: تنشأ أو ترتفع طاقاتها الإنتاجية خلال فترة تنفيذ مشروعات التنمية. ومصداقًا لهذا الرأي، غالبًا ما تشير البرامج إلى أن السياسات الحكومية المؤثرة في الاستثمار الخاص – مثل الإيرادات المالية والتعريفات الجمركية أو القيود على الاستيراد – إنما يقصد منها إسباغ الأفضلية على الصناعة التي تغل عائدًا أعظم مما يغله غيرها. وذلك من ناحية توفير النقد الأجنبي والتوسع في فرص العمالة... وما إلى ذلك.

بيد أن ثمة بلادًا نامية ترسم أهدافًا لمختلف أنواع الإنتاج الصناعي، ولو أنها تلتزم في سياستها مبدأ حرية الاستثمار الفردي.

وفي غالبية حالات رسم برنامج الإنتاج سلع محددة، انصبت الأهداف على إنتاج ما يعرف بالسلع الإنتاجية (أو السلع الرأسمالية). وهي السلع التي تستخدم لإنتاج سلع تستهلك مباشرة. وأصدق مثال للسلع الإنتاجية: العدد والآلات، والسمنت، والأسمدة، والحديد، والصلب، ووسائط النقل. أما إنتاج السلع الاستهلاكية فتضطلع به الجهود الخاصة في معظم البلاد النامية بصفة عامة. وتقدر السلطة القائمة على شئون التنمية أهداف إنتاج هذه السلع الوسيطة عن طريق احتساب الزيادات المتوقعة في مطالب الصناعات التي تستعملها، وواردات البلد من الصناعات البديلة لها.

ثانيا- إعداد برامج التصنيع:

يتحكم عاملان أساسيان في تصرفات القائمين على شئون التخطيط أثناء تعيين اتجاهات نمو الصناعات المختلفة:

الأول- المرحلة التي بلغتها الدولة في التصنيع.

الثاني- مدى توفيق سياسة الحكومة في النهوض بالصناعات الثقيلة (صناعات الآلات والمعدات) باعتبارها شرطًا أساسيًا للتعجيل بعملية التصنيع.

ويترابط هذان العاملان ويتشابكان إلى حد ما:

فالبلاد التي لا تزال في مرحلة تصنيعها الأولى؛ لا تعني بالنهوض بالصناعة الثقيلة. بل يتجه تفكيرها للنهوض بصناعة السلع الاستهلاكية بغية التخفيف من شدة وطأة الاعتماد على الواردات الأجنبية منها. وبالتالي؛ تسعى هذه الدول إلى حسن استخدام مواردها الخاصة بما يكفل الاستعاضة بإنتاج مصانعها من السلع الاستهلاكية عن الوارد الأجنبي، فيتيسر لها – من ثم – استعمال مقتنياتها من النقد الأجنبي لتمويل استيراد السلع الرأسمالية. فإن ظفرت بهذه المرحلة، اتجهت صوب مرحلة أرقي تقوم على العمل لتوفير الصناعة الثقيلة.

ولا يعني الإقبال على إقامة الصناعات الاستهلاكية، تغاضي الدولة النامية – إطلاقًا – في إبان مرحلة التصنيع البدائية عن العناية بتنمية طائفة من السلع الإنتاجية التي تمس حاجتها إليها والتي يتيسر إقامتها فيها. ويطالعنا في هذا المجال صناعتا: السمنت والأسمدة الآزوتية.

وتضطلع جميع حكومات البلاد النامية – تقريبًا – بمسئولية تزويد برامج التصنيع بالتيسيرات الأساسية التي تكفل تحقيق أهدافها. وتأتي الاستثمارات الحكومية في مقدمة هذه التيسيرات. لكن تختلف نظرة الدول النامية إلى دور القطاع العام في عملية التصنيع.

١– يعتنق عدد قليل منها مبدأ أن يكون دور القطاع العام محددًا للغاية. ولهذا تنص مشروعات التنمية – بالنسبة للتصنيع – في كل من كينيا وماليزيا مثلًا على الاعتماد على الحافز الشخصي واعتباره قوام سياسة الحكومة في تشييد نهضة البلاد الصناعية. وبالتالي؛ يقتصر دور القطاع العام على تزويد المؤسسات الخاصة بالتيسيرات والخدمات الأساسية لتمكينها من تأدية رسالتها في ظل مبدأ حرية الاستثمار.

٢– يتخذ عدد أكبر من الدول النامية سياسة أكثر واقعية. فبينما يؤثر أن تتولى المؤسسات الخاصية امتلاك المصانع وإدارتها فإنه يصر على أن تساهم الحكومة بقسط من الأموال التي تستمر في عمليات التصنيع. ويقرر المشروع الإيراني – مثلًا – أن الحكومة لن تتولى الهيمنة على صناعة من الصناعات إلى أن يثبت عجز رءوس الأموال الخاصة عن إدارتها بنجاح، أو أن تقاعس الممولين الأفراد عن رعاية صناعة هامة لثقل عبئها عليها؛ فها هنا تعمد الدولة لإنشاء الصناعة وإدارتها. ويشارك المشروع الباكستاني المشروع الإيراني في إلقاء مسئولية رسالة التصنيع على الجهود الخاصة، على أن تتولى الحكومة الأشراف على تلك الجهود وتزويدها بالخبرة والإرشادات الفنية وبذل المعاونات التي تمكنها من بلوغ أهداف الدولة.

٣- تقوم الدولة في طائفة من البلاد الشامية بدور يتسم بالإيجابية والدوام. فتستأثر الدولة بمجالات التصنيع ذات الأهمية الاستراتيجية، وتتعاون الحكومة مع القطاع الخاص في مجالات أخرى، بينما تترك مجالات ثالثة للاستثمار الخاص إطلاقًا.

ويتبين من استعراض برامج التنمية الاقتصادية أنه يقع على كامل القطاع العام – أساسًا – عبء النهوض بالصناعة الثقيلة. وبالتالي؛ تتركز استثمارات الدولة الصناعية في الصناعية الثقيلة.

ثالثا- وسائل تشجيع الجهود الخاصة:

يتبين للباحث من استعراض برامج التنمية أن عبء التصنيع يقع في معظم البلاد النامية على عاتق القطاع الخاص. ويوجب هذا الوضع اتخاذ التدابير الكفيلة بترغيب الأفراد في استثمار مدخراتهم في إنشاء الصناعات وتشجيعهم على الإقبال على الاشتغال بالأعمال الحرة. وهاك طائفة مختارة من تلك التدابير:

١- اعفاء المشروعات الخاصة من تأدية الضرائب، إلى أن تتمكن من تحقيق أرباح مجزية. وإعفاء المساهمين من الضرائب – أو من جانب منها – التي تستحق على أرباحهم. وذلك أن أعادوا استثمارها.

٢- فرض رسوم جمركية على الوارد من المنتجات التي تنتجها المشروعات الوطنية.

٣ – إعفاء ما تستورده المشروعات الوطنية من المعدات والآلات،

من الرسوم الجمركية. وتزويدها باحتياجاتها من النقد الأجنبي لاستيراد ما يلزمها من الخارج.

٤- تخصيص عدد من البنوك لتزويد المشروعات الفردية بالسلف والقروض بفوائد زهيدة، ومساندتها في قروضها من البنوك الأجنبية، وضمان تسديد ما تشتريه بالأجل من المؤسسات الأجنبية.

٥- تسهيل حصول الصناعات الخاصة على مصادر الطاقة التي تملكها الدولة -مثل الكهرباء والنفط- بأسعار رخيصة. وتمكينها من استخدام وسائل المواصلات والاتصال الحكومية بفئات مناسبة.

٣- توفير القوى العاملة

تواجه الدول النامية نقصًا شديدًا في العاملين الحاذقين، بينما تحظى بفيض من العمال غير المدربين. ويضع هذا على كاهلها أمرين هامين:

الأول- توسيع نطاق فرص العمل.

الثاني- تدريب أكبر نسبة ممكنة من القوة العاملة.

أولًا- توفير العمالة:

لا يعني معظم برامج التنمية بالسياسات المتصلة بتوفير العمالة، ولا يرسم - سوى القليل منها أهدافًا لزيادة العمالة في قطاعات الاقتصاد القومي؛ فيما خلا الزراعة. وتبدي بيانات الأمم المتحدة أن معدل الزيادة السنوية في عدد سكان البلاد النامية يتراوح بين ٢٪ و٣٪.

فإذا قارنا زيادة السكان بالزيادة في القوة العاملة المتاحة؛ ألفينا معدل الزيادة يبلغ حده الأدنى في باكستان وإيران (١,٨٪) ويصل حده الأقصى في كولومبيا (٣,٨٪) أما في مصر؛ فتتعادل الزيادة في عدد السكان مع الزيادة في الطاقة العاملة وتبلغ ٢,٢٪. ويفترض معظم البلاد النامية أن معدل الزيادة في العمالة الغير الزراعية لابد وأن يجاوز – بصفة جوهرية – معدل الزيادة في قوة العمل.

وعلى الرغم من ارتفاع معدل الزيادة في العمالة الغير الزراعية – وهو أعلى منه في قوة العمل الكلية – فإن عدد الأشخاص الذين ينخرطون في سلك القوة العاملة أعظم من الزيادة المرسومة في أعداد الوظائف الإضافية التي تنشأ في القطاعات الغير الزراعية.

وبعبارة أخرى؛ تواجه البلاد النامية حقيقة مؤداها تواصل الزيادة في عدد الأشخاص المتعطلين أو الذين لا يعملون بقدراتهم كاملة على مدار تنفيذ برامج التنمية أي أنه على حين تعلى برامج التنمية من شأن توسيع نطاق فرص العمل في القطاعات الغير الزراعية، يلاحظ أن تأثير مشروعات التصنيع على مشكلة العمالة محدود.

وبالنظر للأهمية الاجتماعية لرفع مستوى العمالة، يولي كثير من البلاد النامية أهمية كبرى لشتى الأساليب التي يتيح استخدامها الإكثار من فرص العمالة إلى أبعد الحدود الممكنة.

وفي مقدمتها:

١- تفضيل التوسع في العمالة على التوسع في رأس المال:

يتجه كثير من الدول النامية – وبخاصة من تحرز فائضًا في الأيدي العاملة – إلى إيثار تنفيذ المشروعات التي تتيح فرص العمل لأكبر عدد ممكن من السكان، لما في ذلك من مزايا اجتماعية لا تخفى. فإذا أمكنها الاستغناء بالعامل البشري عن الآلة، فإنها تصيب بفضل ذلك هدفًا آخر مؤداه القصد في لاستخدام رءوس الأموال وما يتفرع عنه من مزية الانتفاع بالمتاح منها في أعمال لابد من استخدامها فيها.

٢- تشجيع الصناعات الصغيرة والصناعات الريفية:

تتجه مشروعات التنمية في كثير من البلاد النامية لاتخاذ الوسائل الكفيلة بازدهار الصناعات الصغيرة والصناعات الريفية. وذلك لأنها تجد فيها علاجًا لمشكلة البطالة المقنعة التي تضرب بأطنابها في الريف بصفة خاصة. وتمتاز هذه الصناعات كذلك بقدرتها على اجتذاب مدخرات الأفراد المحليين لاستثمارها فيها، ولإفادتها من المهارات والخبرات التي تتوافر في محيط عملها والتي قد لا تستطيع الصناعات الكبرى الإفادة منها لسبب أو لآخر.

ومن قبيل الصناعات الصغيرة والصناعات التي تتوطن في الريف: الأحذية، الأدوات المنزلية، بعض أنواع المنسوجات، الأدوات الزراعية... إلخ. وكثير من البلاد النامية يعتبر الصناعات الصغيرة والصناعات الريفية مرحلة هامة في تزويد الصناعات الكبرى – عند تكوينها فيها – بعمال تنهض على سواعدهم على طول المدى حركة التصنيع العصرية المنشودة.

ولقد تصبح الصناعات الصغيرة والريفية مكملة وللصناعات الكبرى، بما تزودها به من أدوات تصنعها الصناعات الصغيرة بتكلفة أقل وتستعين بها في عملياتها الصناعية.

ولكن على الدولة النامية تقديم المساعدات المالية والخبرات الفنية لتمكين أصحاب هذه الصناعات والمشرفين عليها من تطوير لتتمكن من تأدية رسالتها في خدمة الاقتصاد القومي؛ وألا تتطور إلى عائق خطير على تقدم البلاد الصناعي.

وللهند – بالذات – خبرة عظيمة في مجال تشجيع الصناعات الصغيرة والصناعات الريفية. ولقد وردت بتقرير للحكومة الهندية عن مشروع التنمية الثالث فقرة عن هذه الصناعات تبين أن إهمال تنظيم هذه الصناعة وعزوفها عن تنسيق إنتاجها عن طريق انتظامها في جمعيات تعاونية، يقود ذلك إلى رفع تكاليف إنتاج مصنوعاتها مما يصد إقبال المستهلكين عليها فتنكفئ طاقتها الإنتاجية. وينصح التقرير ببذل الحكومة العون لتلك الصناعات لتتمكن من خفض تكاليف الإنتاج.

٣- تنفيذ مشروعات البناء والتعمير

تعتبر الدول النامية تشييد المنشآت (كالطرق والقنوات والمدارس والمستشفيات..إلخ) وسيلة أساسية لتزويد المجتمع بقدر ضخم من فرص العمل. ولها ميزة عظيمة على وسائل توفير العمل الأخرى. وذلك من ناحية توافر عناصرها – أو معظمها – محليًا، وامتصاصها عددًا ضخمًا من العاملين، وعدم تطلبها عمالًا حاذقين في غالب عملياتها.

وتفيد مشروعات البناء والتعمير في المناطق الريفية بصفة خاصة حيث تعاني نسبة ضخمة من سكانها البطالة أو شبهها. ولا شك أن حصول العاملين في تلك المشروعات على أجور منتظمة يغري الكثيرين بالإقبال على العمل فيها عن رضا واختيار.

وبهذا تحقق الدولة النامية هدفين: اقتصادي، واجتماعي.

ثانيًا- النهوض بالتعليم

يعتبر التعليم قطب رحى سياسة توفير القوة العاملة القادرة على الاضطلاع بمشروعات التنمية الاقتصادية. وتبدي ميزانيات الدول النامية عناية فائقة بالنهوض بالتعليم. إذ تخصص له نسبة ضخمة من الميزانية العامة.

وتختلف اتجاهات السياسة التعليمية في الدول النامية باختلاف احتياجاتها:

فبعضها يعني بالمرحلة الابتدائية من التعليم، تحت ضغط الجهل الذي يعشش على عقول جمهرة سكانه نتيجة للحكم الاستعماري.

في حين تتجه البلاد ذات الحضارة العريقة والثقافة التليدة – وفي طليعتها مصر – لرعاية أنواع التعليم الفني الرفيع التي تعوز تقدمها الصناعي، ولا سيما في الصناعات الهندسية الثقيلة.

الفصل الخامس

تنسيق المبادلات الدولية مع مشروعات التنمية

١- دور التجارة الخارجية في التنمية

ليست السياسات المتصلة بالمساعدة الخارجية إلا جانبًا واحدًا من الجوانب الدولية التي تحتاجها البلاد النامية لإنجاز النمو الداخلي المناسب. ذلك لأن لاتجاهات التجارة الخارجية أهمية بالغة لمعظم البلاد النامية من ناحية تحديد النمو في قدرتها على الاستيراد، ويحدد النمو في الدخل القومي وفي الاستثمار.

وبالأحرى؛ لا تقل السياسات التجارية التي تتبعها الدول المتقدمة في أهميتها للدول النامية عن سياساتها المتعلقة بالمساعدة الخارجية. ويجب أن يعزز أحد الجانبين الجانب الآخر من ناحية المبدأ، لكن الحاصل عمليًا أن سياسات المساعدة الليبرالية الطابع تقترن بسياسات تجارية تتسم بالقيود التي تعرقل حرية المبادلات.

ومع ذلك، يعتبر توسيع المساعدة وتخفيف القيود التي تفرض على منافذ الأسواق الداخلية إجراءين بديلين وبخاصة بالنسبة لتلك البلاد النامية التي تكابد ضعف مواردها من العملة الأجنبية، حتى لقد أصبح عاملًا بارزًا في تعويق نموها الاقتصادي. ففي هذه البلاد، تساهم الزيادة

في متحصلات الصادرات في التخفيف من شدة وقع عوزها للنقد الأجنبي على سير نموها، وعندئذ يوازي تزايد متحصلاتها من الصادرات تدفق المساعدة الخارجية عليها.

وظاهر أن الهدف الأساسي لمعظم مشروعات التنمية يكمن في التعجيل بنمو صادراتها. لكن تقف دون تحقيق ذلك الهدف المرتجى عقبة كأداء تتمثل في طبيعة صادرات جمهرة الدول النامية، إذ تتألف من المواد الأولية التقليدية التي يتزايد الطلب العالمي عليها بنسبة ضعيفة لا تتفق مع طموح الدول المنتجة لها. كذلك يخضع الكثير من منتجات الدول النامية لقيود شتى تفرضها الدول المتقدمة على استيرادها، مما يدفع الدول النامية – بحق – للسعي الدائب لتنويع منتجاتها، كوسيلة لتوسيع مجال صادراتها. لكن تتضمن عملية تنويع المنتجات بين ثناياها الاهتداء إلى منافذ لصادرات المنتجات النصف المصنوعة والمصنوعة في وجه السياسات التجارية للدول المتقدمة: وتنزع هذه السياسات إلى صد مثل هذا النوع من التبادل التجاري. وإذا كان ينتظر من عملية توزيع الإنتاج أن تساهم في دفع عجلة الصادرات ولو في نطاق السياسات التجارية القائمة، فلن يتأتى دفع الصادرات في طريق التقدم الفعال من غير اعتناق الدول المتقدمة نفسها سياسات تجارية أكثر سماحة وأعظم تحررًا.

ولا نعني بمقالتنا هذه أن تتحكم الدول المتقدمة وحدها في الشئون المتصلة بالتنمية الاقتصادية. ذلك لأنه في وسع الدول النامية أن تغدو عاملًا له وزنه في مجال التنمية الدولي، إن اتجهت إلى تنسيق

سياساتها التجارية ويتم ذلك بوسيلتين أساسيتين:

الأولى: توليها تنسيق سياساتها التجارية تجاه الدول المتقدمة.

الثانية: توسعة التبادل التجاري بين بعضها بعضًا.

وتعين الدول النامية أهدافًا لصادراتها الرئيسية من المواد الأولية، ولصادراتها الفرعية من المواد المصنوعة ونصف المصنوعة. ويسير سياستها في هذا المجال التقديرات الخاصة بمتجهات الطلب العالمي على هذه المنتجات، متخذة الطلب العالمي الحالي قاعدة تقديراتها ويتيح لها هذا، معرفة حصتها في الأسواق العالمية.

ذلك لأنه عندما يضع بلد من البلاد النامية أهدافًا تبلغها صادرات سلع قليلة الأهمية أو عندما لا يكون لصادراته أهمية في الأسواق العالمية، فإن ثمة اتجاهًا لتعيين أهداف تهتم بالذات بالمسائل المتصلة بتيسير البيع وعرض المنتجات عرضًا مشوقًا، ويجاوز الاهتمام بأمور البيع والتسويق العناية بالتمشي مع متجهات الطلب العالمي. ولا شك أن تبادل الدول النامية المعلومات المتصلة بأهداف سياسات التصدير، يحد من أضرار تزاحمها على أسواق البلاد المتقدمة، مما يضير مصالحها في نهاية الأمر.

وإذا كان للتعاون بين البلاد النامية عن طريق تبادل المعلومات – قيمته، فأهم منه نشدانها مجالات توسيع نطاق تبادلها التجاري مع بعضها بعضًا. ويبرر هذا الاتجاه ما أصبحت تواجهه الدول النامية من

صعوبات أثناء بحثها عن منافذ لصادراتها من المصنوعات، وذلك في نطاق البنيان التجاري الدولي الحالي. وتلتمس الدول النامية حل مشكلتها هذه في الالتحاق بمنظمات تنصب غايتها الأساسية على لإجاد أسواق محصنة ضد المنافسات الخارجية، فيتأتى للدول النامية دفع تقدمها الصناعي قدمًا في ظل هذه الحماية.

وثمة عامل آخر يدفع الدول النامية لتكوين منظمات تجارية إقليمية، يتجلى فيما تنص عليه أحكام الاتفاقية العامة للتجارة والتعريفات Y.A.T.T. من تحريم معاملة إحداها الأخرى معاملة تفضيلية في التبادل التجاري إلا أن تم ذلك في نطاق جماعات إقليمية.

٢- توجيه حركة الصادر

أشرنا في سياق هذه الدراسة لما يعانيه معظم البلاد النامية من اتساع الفجوة بين صادراته ووارداته، بما يعنيه ذلك من اشتداد وطأة الديون الخارجية. وأوضحنا أن إعسار البلاد النامية يتفاقم يومًا بعد آخر بفعل تثاقل حركة الصادرات واندفاع حركة الواردات، بالإضافة الى أن أثمان واردات البلاد النامية من معدات التنمية الاقتصادية في ارتفاع متصل لا تجاريها فيه أثمان صادراتها ولا يمكن أن يستمر هذا الوضع طويلًا، إذ يقود لإفلاس البلاد النامية على طول المدى.

ويكتنف تقدير أرباح البلاد النامية من صادراته صعوبات شديدة. ذلك لأنه يتوقف على عاملين رئيسيين يتعذر التكهن بهما:

الأول: أوضاع الطلب الخارجي على منتجات البلد النامي.

الثاني: المنافسة التي تجابهها هذه المنتجات في الأسواق الخارجية.

ويتضح للقارئ الكريم مدى الصعوبة التي تجابه البلاد النامية، إن علم أن صادراتها تتركز عادة حول عدد قليل من المواد الأولية التي تتصف أسعارها في الأسواق العالمية بالاستقرار.

ولتقدير متحصلات الصادرات، تفترض جمهرة البلاد النامية ثبات أسعار صادراتها. وعندئذ تركز جهودها على تعيين أهداف لجرم الصادرات. وتنقسم البلاد النامية – في هذا الشأن – مجموعتين:

الأولى– تتسم بإنتاجها طائفة من السلع الخامة ذات الأهمية الخاصة لبعض البلاد الصناعية الكبرى. وهذه تستند خطتها للتصدير على متجهات الطلب العالمي على تلك السلع.

الثانية – تنتج سلعًا لا تحظى بأهمية خاصة في الأسواق العالمية، ولهذا تستند خطة الصادرات – أساسًا – على تقديرات الزيادة في منتجاتها المتاحة للتصدير.

وتطالعنا طائفة قليلة العدد من البلاد النامية تستعين بالوكالات المتخصصة لإجراء دراسات حول الطلب العالي لتهتدي بنتائجها في رسم الخطة التي تضعها لصادراتها. فإن شيلي – مثلًا – تجري دراسة للطلب العالمي على النحاس وتتخذها أساسًا لإنتاجها من هذا المعدن. والمثل يقال عن بعض صادرات كولومبيا وماليزيا ونيجيريا.

فإن ولينا وجهنا شطر المعدلات التي تضعها الدول النامية لصادراتها، تطالعنا ثلاث مجموعات من البلاد:

الأولى- تتطابق فيها المعدلات المرسومة لنمو حجم الصادرات الإجمالية – تطابقًا تامًا – مع المعدلات السابقة لنماء التجارة الدولية للسلع الأساسية التي تصدرها بلاد هذه المجموعة. وها هنا يتمكن أفراد هذه المجموعة من توجيه صادراتهم على أسس أقرب للوقائع العملية.

ويدخل في هذه المجموعة السودان (وصادراته الأساسية القطن وبذرته والفول السوداني) وأكوادور (الموز والبن والكاكاو) وشيلي (النحاس) وكولومبيا (البن والنفط).

الثانية- تتألف من ثلاث بلاد هي: جمايكا وترنداد توماجو وفنزويلا- وترسم خطة نماء صادراتها وفقًا لمعدلات تقل عن أنصبة صادراتها الماضية في التجارة الدولية من منتجاتها الرئيسية التي تتألف من النفط والبوكسيت وتحتكر إنتاجهما في البلاد الثلاث شركات أجنبية تساهم فيها الحكومات والأفراد الأجانب بالقسط الأعظم من رءوس أموالها.

الثالثة- تتكون من بلاد تجعل خطة نماء صادراتها تجاوز معدل النمو الذي حققته في الماضي منتجاتها الأساسية في الأسواق الدولية. ومرد هذه النظرة المتفائلة، ما تتوقعه هذه البلاد من زيادة حصتها في التجارة العالمية، بفضل نجاحها في تنويع صادراتها أو لتوقعها زيادة الطلب العالمي على منتجاتها الرئيسية: السبب أو لآخر. ومن قبيل المثال: ما يتوقعه مشروع غانا من تواصل زيادة الطلب العالمي على

الكاكاو (محصول هذه البلاد الرئيسي) بنسبة ٤٪ سنويًا، بينما بلغت الزيادة السنوية في الماضي ٢,٧٪. وافترضت باكستان ٢٪ زيادة متصلة في الطلب على محصولها من الجوت وأنها ستظل المورد الأساسي لهذه السلعة. وتعمل بورما على زيادة مقادير صادراتها من الأرز بنسبة ٤٠٪ بعد نهاية مشروع السنوات الأربع. وتسعى كل من مصر والهند وباكستان والفلبين لزيادة صادراتها عن طريق تنويع منتجاتها. فمصر تعمل جاهدة لخفض صادراتها من القطن الخام مقابل زيادة صادراتها من المنسوجات القطنية.

وتسفر دراسة مشروعات التنمية عن اعتماد أغلبية البلاد الشامية على توفيقها في تصنيع منتجاتها، لتنفيذ فكرة تنويع الصادرات. هذه الفكرة التي تتعلق بها آمالها في التحرر من آثار الاعتماد على تصدير المواد الأولية التي تسيطر الدول الصناعية الكبرى على مقدراتها. وتطالعنا جهود مصر في هذا المجال. وإذ يتوقع أن تكون صادرات المنسوجات والمواد الكيماوية وغيرها من السلع المصنوعة ٣١٪ من مجموع الصادرات مقابل ٢١٪ نصيبها الحالي من مجموع صادرات البلاد الكلية.

ولتشجيع تصدير السلع المصنوعة أو شبه المصنوعة يبذل بعض حكومات البلاد النامية ضروبًا من التشجيع مثل الإعفاء من ضريبة الصادر (إن وجدت) ومنح علاوة على الصادرات، منح الدولة إعانات للمنتجين ليتمكنوا من المنافسة في الأسواق الدولية.

٣- توجيه الواردات

تتطلب عملية توجيه الواردات، العلم بمتطلبات البلد النامي – أي بلد – من خارج البلاد. ويلزم هذا معرفة تفصيلية بالإنتاج والإنفاق المحليين: فيما يتصل بالسلع والخدمات، وكذلك ما يتعلق بالسلع الوسيطة والمواد الأولية. وهذه عملية معتمدة تقتضي جهازًا إحصائيًا وخبراء اقتصاديين في الذروة من الكفاية والأهلية لا يتوافران في معظم البلاد النامية في الوقت الحاضر.

ويبدو أن كثيرًا من البلاد النامية يعتمد في تقديراته لوارداته – باعتبار هذه التقديرات أساس عملية تخطيط الواردات – على العلاقات القائمة بين الواردات وفئات الإنفاق الوطني على اختلافها وتباينها. وتطالعنا الأمثلة التالية في هذا المجال:

١– تستند أهداف مشروعات التنمية – فيما يتصل بالواردات – في السودان ونيجيريا على المتجهات الماضية أساسًا، لكنها تأخذ في الاعتبار احتمالات إحلال سلع محل أخرى في قائمة الواردات.

٢– يقوم تخطيط الوارد في مصر وشيلي والهند وباكستان على دراسات تفصيلية لمتطلبات الخطة من السلع الواردة وبخاصة فيما يتصل بالسلع الاستثمارية والمواد الأولية اللازمة لمشروعات التنمية. فالمشروع الهندي – مثلًا – يقسم الواردات إلى "واردات إعالة" وتتألف من المواد الأولية والعناصر التي تستخدم للإفادة من موارد البلاد المتاحة، وواردات "تنمية" وتتألف من السلع اللازمة لتنفيذ مشروعات خطة التنمية. وبفضل

معرفة نصيب كل من هاتين المجموعتين من الواردات، يتأتى وضع تقديرات خطة الواردات على أن يؤخذ في الاعتبار احتمال الاستعاضة بسلعة تنتج محليًا عن سلعة تستورد من الخارج.

وتبدي مشروعات التنمية للدول النامية ظاهرة أساسية مدارها اعتدال تقديرات معظم هذه الدول فيها يتصل بالواردات. إذ يفترض ثلثا البلاد النامية زيادة سنوية في وارداتها لا تجاوز نسبة ٥٪ ويفترض بعضها (بورما وسيلان والسودان وترينداد) معدل نمو في الواردات يتراوح بين ١٪ و٢٪ بينما يفترض المشروع المصري هبوطًا في المعدل السنوي للواردات يقدر بـ١٪ سنويًا نتيجة الاستعاضة التدريجية – خلال فترة تنفيذ الخطة – بالناتج المحلي عن الواردات الأجنبية.

وتقترن هذه التغيرات المرسومة في الواردات بتغيرات حادة في تركيب الواردات. إذ تسفر دراسة أرقام الخطة في معظم البلاد النامية عن ثلاث حقائق هامة.

الأولى– زيادة الوارد من السلع الإنتاجية (أي الرأسمالية) بنسبة أعظم كثيرًا من تزايد الواردات في مجموعها.

الثانية – تضاؤل الوارد من السلع الاستهلاكية، أو زيادتها بنسب واطئة.

الثالثة – زيادة الوارد من المواد الأولية والسلع الوسيطة اللازمة لتنفيذ الخطة: زيادة ضخمة في بعض البلاد النامية، وزيادة متواضعة في البعض الآخر.

وكان المألوف في جميع البلاد النامية – على وجه التقريب – أن ترتفع وارداتها إرتفاعًا حادًا استجابة لزيادة الطلب المحلي. وتحتم أوضاعها الاقتصادية أن تعتمد إلى أكبر حد على الدول الأجنبية المتقدمة صناعيًا لتزويدها بالسلع الرأسمالية، وكان توسعها في استثمار الأموال وإنجاز برامج التنمية يلزمانها بزيادة وارداتها. لكن ضغط الواردات على اقتصاداتها القومية بفعل تزايد متطلبات صناعاتها الناشئة من المواد الأولية التي تعجز عن توفير هنا داخليًا، ولاضطرارها لاستيراد مقادير ضخمة من الأطعمة، نظرًا لتزايد أعداد سكان المدن تحت تأثير الثورة الصناعية التي يحدثها تنفيذ برامج التنمية.

وتستلزم جميع برامج التنمية – تقريبًا – استقطاع أعظم قدر ممكن من الدخل القومي لاستثماره في شئون التنمية بما يقتضيه هذا من تقييد الاستهلاك إلى أدني حد ممكن، والاستغناء بالإنتاج المحلي عن نظائره من الواردات الأجنبية لتيسير تكوين فائض من الدخل القومي يستخدم في استيراد السلع الأجنبية التي لا تنتج محليًا والتي لا غناء لبرامج التنمية عنها. ويتوقف فلاح فكرة خفض الواردات على التوسع في الإنتاج المحلي من السلع الاستهلاكية والمواد الأولية والمنتجات نصف الممنوعة التي تستورد محليًا، وذلك بما يكفي لسد احتياجات السوق المحلية أو أعظم قدر منها على الأقل.

والحق، فإنه مهما يكن من أمر القيود المختلفة والسياسات المالية التي تفرض للحد من الواردات، فلا شبهة في أن حل مشكلة تنسيق

المبادلات الدولية للبلاد النامية يكمن أساسًا في إنماء الإنتاج المحلي. وبالتالي، تتحول فكرة تخطيط الواردات إلى برامج التخطيط الإنتاج المحلي.

٤- تقويم ميزان المدفوعات

تكاد مشروعات الدول النامية أن تجمع على تنفيذ أمرين:

الأول– زيادة معدل النمو في صادراتها من السلع.

الثاني– السعي لكبح جماح الارتفاع في الواردات.

وترسم مشروعات التنمية خطة الارتفاع بمعدل الصادرات. ولكن لن يصل هذا المعدل في ارتفاعه إلى ما تصل اليه سرعة زيادة الإنتاج القومي. وتصبو مشروعات التنمية أن ينمو الإنتاج ويرتفع معدل الصادرات بدرجة أعظم من ارتفاع معدل الواردات. فإن حدث ذلك، يأمل البلد النامي – أي بلد تحسن ميزانه التجاري بفضل ضمور الفجوة بين الواردات والصادرات. فإن رجحت كفة الصادرات على كفة الواردات، تحقق للبلد فائض في الميزان التجاري، وهذا ما لم يصل إليه حتى الآن سوى عدد قليل من البلاد النامية.

ولا شك أن التحسينات الطارئة على ميزان البلد التجاري، تعكس بدورها تغييرات ملائمة في وضع ميزان مدفوعاته (ويشمل صادرات البضائع والخدمات في جانب، وواردات البضائع والخدمات في الجانب الآخر). ويحدث العكس أن تصدع الميزان التجاري، إذ يقود – في الغالب – إلى فساد المدفوعات.

ومن شأن فساد ميزان المدفوعات في بلد، ترديه في حماة الافتراض لتسديد العجز في مدفوعاته للخارج. ويدفع هذا الوضع البلاد النامية للعمل على تلافي هذا المصير مؤملة أن تنتشلها التنمية الاقتصادية من أن تصبح كلا على الغير.

وفي الحق، يتوقع معظم البلاد النامية أن تنيله مشروعات التنمية مطلبه في الاستغناء عن القروض والمساعدات الخارجية. أو – على الأقل – خفض نسبة جوهرية من البضائع والخدمات التي تمول استيرادها أموال أجنبية.

لكن يتوقع عدد من البلاد النامية استمرار اعتماده على القروض الأجنبية. ولم توفق سوى قلة من البلاد – وأخص بالذكر مصر وبوليفيا – في تحسين موازينه الخارجية بحيث تأمل تمويل وارداتها من السلع والخدمات من صادراتها من السلع والخدمات في نهاية فترة خطة التنمية الجاري تنفيذها.

ومهما يكن من أمر مآل ميزان المدفوعات بعد تنفيذ خطة التنمية، يلاحظ الباحث أن معظم البلاد النامية يقيم دعائم مشروعاته على أساس تدفق رءوس الأموال الأجنبية على مدار فترة تنفيذ الخطة. لسد الاحتياجات للنقد الأجنبي. وذلك على الرغم من الإجراءات التي رسمتها في خطة التنمية لإنماء متحصلات الصادرات من السلع والخدمات وصد ارتفاع موجة الواردات من السلع والخدمات، حتى يتيسر تقويم ميزان المدفوعات.

والحاصل، أن عجز ميزان المدفوعات – في معظم البلاد النامية – يستفحل يومًا بعد آخر، وأن الفجوة بين كفتيه (متحصلات البلاد في كفة ومتطلباته في الكفة الأخرى) في اتساع دائم، مرده تضخم حجم واردات البضائع وأحجام الصادرات عن الزيادة بدرجة تتناسب مع تضخم الواردات. فالمشروع الهندي – مثلًا – يقدر العجز السنوي في ميزان المدفوعات بنحو ٤٠٨ مليون دولار زيادة عن العجز الحاصل في الميزان قبل تنفيذ الخطة، لكن يبلغ العجز في حصيلة البلاد من النقد الأجنبي نحوا من ٥٦٧ مليون دولار زيادة عما كان عليه قبل تنفيذ مشروعات التنمية.

فلا بدع والحالة هذه أن تقبل البلاد النامية على الاقتراض من الخارج لتتمكن من تمويل استثماراتها ووارداتها. وإنبنت على الاقتراض ظاهرة يتسم بها الاقتصاد الدولي بعد الحرب العالمية الثانية، وأعني بها استفحال مديونية البلاد النامية بما يقتضيه ذلك من تكريس نسبة ضخمة من إيرادات هذه البلاد والمساعدات والقروض التي تحصل عليها من الخارج لخدمة ديونها الماضية، على نحو ما بينا في بداية هذه الدراسة.

الفهرس